

**Monitor Decentralisatie  
Onderwijshuisvesting PO/VO  
Meting onder gemeenten**

**Eindrapport**

Dit onderzoek is uitgevoerd door Research voor Beleid  
in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Jos Lubberman  
Sonja van der Kemp  
Ton Klein

B2414

Leiden, 27 augustus 2001

## VOORWOORD

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Met deze overdracht is nadere invulling gegeven aan de decentralisatie-impuls. In 1997 is het bijbehorende budget van 1,7 miljard gulden via het Gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Voor 1998 betrof het budget 1,8 miljard gulden. Voor 2000 betrof het budget 2,1 miljard gulden.

Zowel bij de behandeling van het wetsvoorstel decentralisatie PO/VO in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer is uitgebreid stilgestaan bij de wenselijkheid om dit decentralisatieproces van Rijkswege te monitoren. De Staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Kamer toegezegd gehoor te geven aan het verzoek tot monitoring.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft Research voor Beleid de opdracht gegeven de monitor 'decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit te voeren teneinde de gevolgen van de decentralisatie voor de aard en omvang van het gebouwenbestand, de gemeentelijke werkwijzen en de gemeentefinanciën in kaart te brengen. De rapportage hierover is in september 1999 opgeleverd. Naar aanleiding van deze rapportage en het daaropvolgende overleg heeft de Tweede Kamer het verzoek uitgesproken nogmaals een onderzoek uit te zetten naar de inkomsten en uitgaven over 2000 en de begroting van 2001. In dit rapport treft u een beschrijving aan van de resultaten op de enquêtes onder gemeenten over financiële aspecten en werkwijzen. Over de enquête onder schoolbesturen is afzonderlijk gerapporteerd.

Gedurende het uitvoeren van de monitor is Research voor Beleid begeleid door mevrouw Branderhorst en de heer Damen van het ministerie van OCenW. Bij deze willen wij hen hartelijk danken voor de prettige samenwerking. Ook willen wij mw. S.L. van 't Hoogerhuijs van het ministerie van Financiën bedanken voor het aanleveren van bestanden over uitkeringen uit het Gemeentefonds aan de gemeenten, alsmede de verdere begeleidingscommissie. Tenslotte willen wij alle gemeenten bedanken die in het kader van de monitor hebben meegewerkt aan de landelijke enquête. Dankzij hun medewerking geeft dit rapport een goed en betrouwbaar inzicht in de gevolgen van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting.

Het onderzoek is uitgevoerd door Jos Lubberman onder begeleiding van ondergetekende. Paul Vermeulen heeft gedurende de periode dat de gemeenten konden reageren op de terugkoppelingen de helpdesk bemand. De eerste twee genoemden hebben, samen met Sonja van der Kemp, ook het eindrapport geschreven. Zij zijn gedurende het hele onderzoeksproces ondersteund door Jos de Jonge (researchmanager).

Ton Klein  
projectleider onderwijs

Leiden, 27 augustus 2001

# INHOUDSOPGAVE

Pag.

Samenvatting		i
<b>Deel 1 Financiële aspecten</b>		
1	Inleiding	1
	1.1 Achtergrond onderzoek	1
	1.2 Onderzoeksvragen	2
	1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	4
	1.4 Opzet rapportage	9
1	Achtergrond omvang kosten onderwijshuisvesting	12
	1.1 Methode van afschrijven voor het primair onderwijs	12
	1.2 Methode van afschrijven voor het voortgezet onderwijs	15
	1.3 À fonds perdu financiering	17
2	Kostenposten onderwijshuisvesting	20
	2.1 Kapitaallasten	20
	2.2 Huurlasten	22
	2.3 Overige lasten onderwijshuisvesting	23
	2.4 Uitbreiding fte's	25
3	Totale kosten onderwijshuisvesting	27
	3.1 Totale kosten voor alle responderende gemeenten	28
	3.2 Totale kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO	29
	3.3 Totale kosten voor gemeenten met en zonder VO	30
4	Voorzieningen onderwijshuisvesting	33
	4.1 Voorzieningen voor alle responderende gemeenten	33
	4.2 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder (v)SO	34
	4.3 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder VO	36
5	Gemeentefondsuitkering en kosten onderwijshuisvesting	38
	5.1 Gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting	39
	5.2 Verschil uitkering en kosten voor alle responderende gemeenten	40
	5.3 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO	41
	5.4 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder VO	43
6	Investeringen en begroting	45
	6.1 Investeringen	45
	6.2 Begroting	46
	6.3 Verschil kosten 2001 en 2000	47

	<b>Pag.</b>	
<b>Deel 2 Gemeentelijke werkwijzen</b>		
1	Wijze waarop decentralisatie in praktijk vorm krijgt	49
1.1	Bestuursvorm	49
1.2	Overleg	52
1.3	Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening	54
1.4	Doordecentralisatie	55
2	Aanvragen en toekenningen	59
2.1	Aanvragen en toekenningen capaciteit onderwijshuisvesting	59
2.2	Omgang met bezwaar en beroep	63
2.3	Aanvragen en toekennen extra ruimte naar aanleiding van de groepsverkleining	64
2.4	Leegstand	66
3	Meerjarenplanning	67
3.1	Inhoud meerjarenplanning	67
3.2	Planning totale kosten 2002-2006	68
3.3	Maximumbedrag	70
4	Aanvullende opmerkingen	72
	 Bijlage 1 Toelichting berekening gemeentefondsuitkering	 74

---

## SAMENVATTING

De verantwoordelijkheid voor de zorg van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs is per 1 januari 1997 overgedragen van het Rijk aan de gemeenten. Om na te gaan of de decentralisatie van de onderwijshuisvesting succesvol verloopt heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) in 1998 Research voor Beleid opdracht gegeven de 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit te voeren. Na de eerste twee metingen (over 1997 en 1998) heeft het ministerie begin 2001 verzocht om een derde meting, nu over 2000. De centrale vraagstelling van de monitor decentralisatie onderwijshuisvesting luidt wederom als volgt:

*'Welke gevolgen heeft de decentralisatie huisvesting PO/VO voor de gemeentelijke werkwijzen en de financiële aspecten?'*

In deze derde meting is gebruik gemaakt van de gegevens van de eerste keer in 1998 en de tweede keer in 1999. De gegevens voor de monitor zijn verder voortgekomen uit bestaande databestanden en uit een enquête onder alle Nederlandse gemeenten.

De enquête in 1999 betrof 538 gemeenten en in 2001 waren dit 504. In 2001 heeft ongeveer 65% van de gemeenten gerespondeerd. In 1999 was dit ongeveer 60%. Van de bevindingen van de vorige meting is een rapport<sup>1</sup> opgemaakt. De vorige rapportage schetst een beeld van de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen in 1997 en 1998. Dit rapport beschrijft de situatie omtrent de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen in 2000. Waar mogelijk zijn ter vergelijking de gemiddelde uitkomsten van de meting uit 1998 en soms 1997 opgenomen. Onderstaand volgt een beknopte beschrijving van de uitkomsten.

### Financiële aspecten

De lasten van gemeenten zijn onderling eigenlijk niet goed vergelijkbaar. Bij de interpretatie van de hoogte van de kosten voor onderwijshuisvesting moet dat in het achterhoofd worden gehouden. Verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen hebben verschillen in kosten tot gevolg. Daarnaast is van belang of gemeenten à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen in het VO hebben overgenomen en geherwaardeerd.<sup>2</sup> Aangezien herwaardering door slechts een enkele gemeente is uitgevoerd heeft het Ministerie van OCenW een schatting gemaakt van de kapitaallasten van deze gebouwen in 1997. Bij de beschrijving van de kosten zijn steeds bedragen weergegeven inclusief en exclusief de kapitaallasten van deze schoolgebouwen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Snel, B., Trommelen, M., IJzerman, M., Wezel, S. van & Bal, J. (1999). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

<sup>2</sup> A fonds perdu financiering houdt in dit geval in dat de stichtingskosten van schoolgebouwen in het VO ineens ten laste van het Rijksbudget zijn gebracht en als investering afgeboekt. De overdracht van dit soort scholen aan gemeenten in het kader van de decentralisatie is gebeurd tegen een boekwaarde 'nihil'. Om beter zicht te krijgen op de kosten kunnen gemeenten deze gebouwen herwaarderen en hierop afschrijven voor de restant gebruiksduur.

<sup>3</sup> Door het Ministerie van OCenW is bij de tweede en derde meting een schatting gemaakt van de kapitaallasten van deze schoolgebouwen.

In de volgende tabellen is opgenomen hoeveel geld gemeenten gemiddeld krijgen uitgekeerd uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting, de gemiddelde kosten voor onderwijshuisvesting en het gemiddelde verschil tussen deze twee bedragen in 1998 en 2000. De tabellen A en B geven respectievelijk een overzicht van de kosten exclusief en inclusief de herwaardering van overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. De gemiddelde bedragen zijn weergegeven per grootteklasse. Gemeentes zijn ingedeeld in grootteklassen op basis van het aantal inwoners.

Door de toevoegingen aan het Gemeentefonds zijn de bedoelde middelen deel gaan uitmaken van de totale gemeentefonds-begroting. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de al aanwezige middelen. Het Gemeentefonds is niet ingericht op het afzonderlijk zichtbaar maken van reeds eerder toegevoegde bedragen. De facto bestaat er niet zo iets als een budget voor huisvesting onderwijs.

In het kader van de onderzoeksopzet is het niettemin onvermijdelijk voor de afzonderlijke gemeenten een indicatie te geven van de middelen die geacht kunnen worden voor de onderwijshuisvesting beschikbaar te zijn. In het licht van het vorenstaande is dat slechts met de nodige voorbehouden te verstrekken. Voor het onderzoek is op dit punt aangesloten bij het concept van periodiek onderhoud van het Gemeentefonds. Dat onderhoud vindt op clusterniveau plaats, en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. De onderwijshuisvesting maakt onderdeel uit van het cluster Zorg. Het is in de praktijk technisch mogelijk de clusters vergaand op te splitsen naar afzonderlijke onderdelen als de onderwijshuisvesting. Dat is in het onderhavige geval gebeurd.

**Tabel A** Gemiddelde uitkering, gemiddelde kosten exclusief herwaardering en gemiddeld verschil in 1998<sup>1</sup> en 2000<sup>2</sup>

Grootteklasse	Uitkering Gemeente- fonds '98	Kosten excl. herwaar- dering '98	Vershil uitkering en kosten '98	N '98	Uitkering Gemeente- fonds '00	Kosten excl. herwaar- dering '00	Vershil uitkering en kosten '00	N '00
< 10.000	728.269	584.942	143.327	63	870.680	688.773	181.907	N=45
10.000-20.000	1.596.000	1.304.187	291.813	115	1.830.285	1.430.789	399.496	N=114
20.000-50.000	3.506.959	2.921.027	585.932	82	3.849.169	3.046.473	802.697	N=112
50.000-100.000	9.202.241	9.375.733	-173.491	24	10.165.312	9.360.506	804.806	N=24
100.000-200.000	17.684.139	17.699.642	-15.503	16	19.934.231	21.711.469	-1.777.239	N=15
> 200.000	60.187.819	58.125.934	2.061.885	2	54.850.946	57.155.728	-2.304.782	N=5
Totaal <sup>3</sup>	3.778.699	3.479.539	299.160	302	4.749.764	4.353.690	396.074	N=315

<sup>1</sup> Van de 316 respondenten bij de tweede meting hebben 302 gemeenten volledige informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. De gegevens van deze gemeenten zijn meegenomen in de berekeningen.

<sup>2</sup> Van de 324 respondenten bij de derde meting hebben 315 gemeenten volledige informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. De gegevens van deze gemeenten zijn meegenomen in de berekeningen.

<sup>3</sup> In dit rapport is bij veel tabellen een kolom opgenomen met de splitsing naar gemeenteklasse. In deze kolom is ook een totaal opgenomen. Dit totaal is geen splitsing naar gemeenteklasse, maar zijn de gemeenteklassen samen. De afgedrukte waarde voor totaal hoeft, afhankelijk van de kolom, niet gelijk te zijn aan de som van de waarden per gemeenteklasse!

In totaal ontvangen de 315 responderende gemeenten in 2000 1,5 miljard gulden uit het Gemeente-fonds voor onderwijshuisvesting (in 1998 ontvingen de 302 responderende gemeenten 1,1 miljard gulden uit het Gemeentefonds). Voor alle 504 gemeenten in Nederland tezamen is deze uitkering bijna 2,1 miljard gulden (in 1998 was dit voor 538 gemeenten ruim 1,8 miljard gulden).

De totale kosten van onderwijshuisvesting exclusief herwaardering bedragen voor de 315 responderende gemeenten bijna 1,4 miljard gulden (in 1998 bedroeg dit voor de 302 responderende gemeenten ruim 1 miljard gulden). Indien dit bedrag wordt geëxtrapoleerd naar alle 504 gemeenten komen de totale kosten voor onderwijshuisvesting op 1,90 miljard gulden (deze kosten waren voor de 538 gemeenten in 1998 1,67 miljard gulden).

**Tabel B** Gemiddelde uitkering, gemiddelde kosten inclusief herwaardering en gemiddeld verschil in 1998 en 2000

Grootteklasse	Uitkering Gemeente- fonds '98	Kosten incl. herwaar- dering '98	Verschil uitkering en kosten '98	N '98	Uitkering Gemeente- fonds '00	Kosten incl. herwaar- dering '00	Verschil uitkering en kosten '00	N '00
< 10.000	728.269	642.121	86.148	63	870.680	748.833	121.847	N=45
10.000-20.000	1.596.000	1.494.387	101.612	115	1.830.285	1.571.206	259.079	N=114
20.000-50.000	3.506.959	3.674.692	-167.734	82	3.849.169	3.590.513	258.656	N=112
50.000-100.000	9.202.241	11.389.448	-2.187.208	24	10.165.312	11.281.421	-1.116.109	N=24
100.000-200.000	17.684.139	22.422.168	-4.738.030	16	19.934.231	25.861.238	-5.927.007	N=15
> 200.000	60.187.819	66.598.489	-6.410.670	2	54.850.946	64.927.531	-10.076.585	N=5
Totaal	3.778.699	4.234.872	-456.173	302	4.749.764	5.073.850	-324.086	N=315

Indien rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen, bedragen de totale kosten voor de responsgroep bijna 1,6 miljard voor 2000 (en ruim 1,2 miljard gulden voor 1998). Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dit voor 2000 een kostenniveau van 2,22 miljard gulden (voor 1998 was dat 2,05 miljard).

De totale lasten voor onderwijshuisvesting bestaan uit de volgende kostenposten: kapitaallasten, huurlasten van ruimtes voor onderwijs en gymnastiek, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten. In de onderstaande tabel is voor iedere kostenpost het gemiddelde bedrag per gemeente en het totaalbedrag voor de responsgroep weergegeven.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Het aantal respondenten verschilt per kostenpost, omdat niet iedere respondent over alle kostenposten informatie heeft gegeven.

**Tabel C** Gemiddelde en totale bedrag per kostenpost in 1998 en 2000

Kostenpost	Gemiddeld	Totaal voor	N	Gemiddeld	Totaal voor	N
	per gemeente '98	Responsgemeen- ten '98	'98	per gemeente '00	Responsgemeen- ten '00	'00
Kapitaallasten excl. herw.	2.341.680	700.162.417	299	2.805.153	880.817.937	314
Kapitaallasten incl. herw.	3.042.627	909.745.427	299	3.481.668	1.093.243.612	314
Huurlasten	157.159	46.676.221	297	257.888	67.308.862	261
Erfpachtvergoedingen	3.807	1.134.526	298	18.858	3.941.244	209
Vergoeding aan scholen	109.315	32.138.746	294	108.861	26.235.583	241
Overige lasten	666.750	197.358.147	296	986.215	298.823.193	303

Naast de directe kosten van de onderwijshuisvesting zijn er ook indirecte kosten in de vorm van personele kosten. Uit de enquête blijkt dat de responsgemeenten gemiddeld 0,2 fulltime equivalenten (fte's) hebben ingezet als direct gevolg van de taakuitbreiding van de gemeente (in 1998 was dit 0,4 fte's).

Met het oog op toekomstige uitgaven heeft een deel van de gemeenten voorzieningen getroffen of gelden gereserveerd voor onderwijshuisvesting. Van de responderende gemeenten heeft 74% in de jaren vóór 2001 gelden gereserveerd (bij de eerste meting had 71% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd in de jaren vóór 1999). Per 31/12/2000 hadden zij per saldo gemiddeld ruim 1,6 miljoen gulden aan voorzieningen/reserves voor onderwijshuisvesting (bij de tweede meting bedroeg het saldo aan voorzieningen/reserves per 31/12/1998 gemiddeld 1,3 miljoen gulden). In het jaar 2000 heeft ruim de helft van de responderende gemeenten (54%) gelden gereserveerd. Het gemiddelde bedrag van deze voorzieningen/reserves bedraagt 811 duizend gulden (bij de tweede meting had 47% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd in het jaar 1998; het gemiddelde bedrag bedroeg toen 754 duizend gulden).

Ten slotte geven de responsgemeenten aan in 2001 gemiddeld 4 miljoen te gaan investeren in onderwijshuisvesting (bij de tweede meting was dit voor 1999 gemiddeld 2,8 miljoen). De totale kosten van onderwijshuisvesting in 2001 worden geraamd op gemiddeld 5,4 miljoen gulden per gemeente - exclusief herwaardering – (bij de tweede meting was het geschatte bedrag voor 1999 gemiddeld 4 miljoen).

### **Gemeentelijke werkwijzen**

Het deel over de gemeentelijke werkwijzen gaat in op de vraag hoe gemeenten - in hun rol als overheid - omgaan met hun taak op het gebied van onderwijshuisvesting.

#### *Bestuursvorm*

Uit de derde meting blijkt dat in 55,4% van de gemeenten bij (tenminste een deel van de) openbare scholen voor primair onderwijs sprake is van een integraal bestuur. Voor het voortgezet onderwijs is dit 24,8%. Een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet komt voor bij 30,4% van de gemeenten met primair onderwijs en bij 30,8% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is het bestuur als stichting met 28,2% ook een belangrijke bestuursvorm.



Ten opzichte de tweede meting is het percentage vermogensrechtelijk verzelfstandigde school-besturen toegenomen, terwijl de bestuursvorm integraal bestuur in belang afneemt. Met name het aantal gevallen waarin het bestuur in de vorm van een stichting is ondergebracht (al dan niet gemengd), is toegenomen. Het percentage gemeenten waarin **alle** besturen van openbare scholen vermogensrechtelijk zijn verzelfstandigd, is ten opzichte van de tweede meting gestegen van 6,5% tot 18,9%.

#### Overleg

Uit de derde meting blijkt in overeenstemming met de vorige metingen dat in vrijwel alle gemeenten een gestructureerd overleg over onderwijshuisvesting plaatsvindt tussen schoolbesturen en de gemeente. In 97,5% van deze gemeenten nemen alle in de gemeente aanwezige schoolbesturen deel aan dit overleg.

Bij de derde meting is gevraagd of inmiddels veranderingen in het gestructureerd overleg hebben plaatsgevonden. In 24% van de gemeenten was dit het geval. Het overleg is vooral veranderd ten aanzien van de onderwerpen en de frequentie.

De waardering van de gemeenten voor het gestructureerd overleg staat in tabel D. In het gearceerde deel staan de resultaten van de tweede meting over 1998. In zowel de tweede als de derde meting beoordelen bijna alle gemeenten het gestructureerd overleg in het algemeen voldoende tot goed.

**Tabel D** Beoordeling overleg inzake onderwijshuisvesting door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten)

Kwaliteitscriterium	Goed		Voldoende		Onvoldoende		Weet niet	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Resultaat	58,7%	60,2%	39,7%	36,6%	1,6%	2,2%	0,0%	1,1%
Mate van wederzijdse instemming	58,6%	53,6%	39,3%	42,1%	1,9%	3,6%	0,3%	0,7%
Omgang met minderheidsstandpunten	44,3%	49,4%	50,4%	44,4%	3,4%	4,1%	1,9%	2,1%
Algemeen oordeel	53,6%	54,1%	44,2%	42,7%	1,9%	2,5%	0,3%	0,7%

#### Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening

De meeste gemeenten (60,8%) zijn (erg) positief over de wijze waarop de gemeentelijke verordening tot stand is gekomen en eventueel is aangepast. Slechts 1,5% is (erg) negatief.

#### Doordecentralisatie

De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om hun verantwoordelijkheden voor de huisvestingsvoorzieningen (gedeeltelijk) door te decentraliseren aan één of meer schoolbesturen. Deze mogelijkheid staat bekend onder de term 'doordecentralisatie'.

Uit de derde meting blijkt dat in 7,6% van de gemeenten is overgegaan tot doordecentralisatie. Dit is procentueel een ruime verdubbeling ten opzichte van de 3,6% bij de tweede meting. Een klein aantal gemeenten heeft wel eens een verzoek tot doordecentralisatie van één of meer

schoolbesturen afgewezen (bij de derde meting 10,1% en bij de tweede meting 8,6%). Het belang van een integraal accommodatiebeleid is door ongeveer de helft van deze gemeenten als reden voor de afwijzing genoemd. Vaak spelen echter meerdere redenen een rol bij de afwijzing.

#### *Aanvragen huisvestingsvoorzieningen*

Het aanvragen van huisvestingsvoorzieningen kan op twee manieren. Ten eerste kan een aanvraag worden ingediend voor opnemning op het programma van huisvestingsvoorzieningen (reguliere aanvragen). Ten tweede zijn voorzieningen via de spoedprocedure aan te vragen. De aanvragen moeten per school zijn ingediend. Wel is het mogelijk meerdere (met elkaar verband houdende) voorzieningen tegelijk aan te vragen. In de tweede meting is gevraagd naar het programma **1999** en de spoedprocedure **1998**. In de derde meting is gevraagd naar het programma van **2001** en de spoedprocedure **2000**.

Het aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente bedraagt voor het huisvestingsprogramma **2001** gemiddeld 28. Voor het programma **1999** zijn gemiddeld 27,7 aanvragen gedaan. Van de aangevraagde voorzieningen is voor **2001** gemiddeld 32% afgewezen, voor **1999** gemiddeld 41%. De weigeringsgronden voor **1999** en **2001** staan in tabel E.

**Tabel E** Weigeringsgronden voorzieningen voor programma **1999** en **2001**

	<b>1999</b>	<b>2001</b>
Niet noodzakelijk bevonden	43%	38%
Geen voorziening zoals bedoeld	30%	26%
Ontoereikendheid financiële middelen	7%	10%
Niet voldaan aan formele eisen	3%	4%
Er kan op andere wijze worden voorzien	5%	8%
Anders	12%	14%
Totaal aantal weigeringsgronden	3711	3417

Via de spoedprocedure zijn in **2000** gemiddeld 3,2 voorzieningen per gemeente aangevraagd. Van de aangevraagde spoedvoorzieningen is gemiddeld 26% afgewezen. Voor de spoedprocedure van **1998** zijn gemiddeld 3,7 aanvragen per gemeente gedaan. Hiervan is gemiddeld 21% afgewezen. De genoemde weigeringsgronden voor **1998** en **2000** staan in tabel F.

**Tabel F** Weigeringsgronden voorzieningen spoedprocedure 1998 en 2000

	1998	2000
Geen voorziening zoals bedoeld	21%	14%
Niet noodzakelijk bevonden	18%	30%
Er kan op andere wijze worden voorzien	10%	6%
Niet voldaan aan formele eisen	11%	2%
Ontoereikendheid financiële middelen <sup>1</sup>	1%	-
Voortgang onderwijs is niet in het geding	32%	32%
Behandeld in reguliere procedure <sup>2</sup>	-	13%
Anders	8%	4%
Totaal aantal weigeringsgronden	246	190 <sup>3</sup>

*Bezwaren en beroepen*

Tegen beslissingen op grond van de gemeentelijke huisvestingsverordening zijn bezwaren en beroepen in te dienen. In 18% van de gemeenten zijn sinds 1/1/2000 bezwaren ingediend tegen een gemeentelijke beslissing. De meeste bezwaren zijn ingediend tegen beslissingen over aanvragen voor het huisvestingsprogramma. De bezwaren zijn in 90% van de gevallen afkomstig van een school-bestuur voor bijzonder onderwijs. Gemiddeld is 10% van de ingediende bezwaren gehonoreerd.

Het is voor belanghebbenden ook mogelijk bij de arrondissementsrechtbank in beroep te gaan tegen gemeentelijke beslissingen op grond van de huisvestingsverordening. Sinds 1/1/2000 zijn bij 12 van de responderende gemeenten 20 beroepen ingesteld. Daarvan waren ten tijde van de enquête drie gehonoreerd en één afgewezen. In twee gevallen is door een schoolbestuur inzake onderwijshuisvesting een beroep ingesteld bij de Raad van State.

*Groepsverkleining en onderwijshuisvesting*

De groepsverkleining kan leiden tot het inzetten van extra ruimte voor onderwijs. Voor het schooljaar 2000-2001 is dit in 73% van de gemeenten ook daadwerkelijk gebeurd. Gemiddeld zijn 6,1 extra lokalen ingezet. Voor het schooljaar 1998-1999 gaf 51% van de gemeenten aan dat zij extra ruimte hebben ingezet. Gemiddeld zijn toen 4,2 lokalen extra ingezet.

Door 42,5% van de gemeenten worden knelpunten ervaren op het gebied van huisvesting in het kader van de groepsverkleining. Deze knelpunten liggen met name op het gebied van een gebrek aan ruimte binnen de school in combinatie met een gebrek aan ruimte om uitbreiding van de scholen te realiseren. Verder komen knelpunten voor op het gebied van gebrek aan financiële middelen en de lange tijd die nodig is uitbreiding te realiseren

<sup>1</sup> Deze antwoordcategorie is in de vragenlijst van de derde meting niet meer opgenomen.

<sup>2</sup> Deze categorie werd in 2000 meerdermalen genoemd onder de categorie anders, bij de meting van 1998 was hiervoor geen aparte categorie opgenomen.

<sup>3</sup> In deze tabel zijn 80 afwijzingen buiten beschouwing gelaten, aangezien het aantal afwijzingen door de gemeente niet per weigeringsgrond gespecificeerd kon worden.

*Leegstand*

Bij de derde meting geeft 64% van de gemeenten aan dat sprake is van feitelijke leegstand van schoolgebouwen. Dit is een daling ten opzichte van de tweede meting toen bij 74% van de gemeenten sprake was van leegstand. Voor de gemeenten die inzicht hebben in de feitelijke leegstand in het primair onderwijs (90%), geldt dat gemiddeld 10,4 lokalen in het primair onderwijs leegstaan. Dit is vrijwel niet veranderd ten opzichte van de tweede meting toen gemiddeld 10,7 lokalen leegstonden. Voor het voortgezet onderwijs heeft 60% inzicht in de feitelijke leegstand. Hiervan geeft 79% dat er geen leegstand is. In de overige gemeenten staat gemiddeld 8103 m<sup>2</sup> leeg of wordt voor andere doeleinden dan onderwijs gebruikt. Dit is een daling van ongeveer een derde ten opzichte van de tweede meting toen per gemeente gemiddeld nog sprake was van 12553 m<sup>2</sup> leegstand.

*Planning*

In de enquêtes is gevraagd of gemeenten, naast het wettelijk verplichte jaarprogramma, ook een meerjarenplanning hebben opgesteld voor toekomstige onderwijshuisvesting in brede zin. Bij de derde meting gaf 67,5% van de gemeenten aan dat dit het geval was. Bij de tweede meting bedroeg dit percentage 61,9%. In beide metingen gaf ongeveer driekwart van de gemeenten aan dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel van de meerjarenplanning is. Een gemeentelijke meerjarenbegroting is in 2000 door 38,1% en in 1998 door 39,6% van de gemeenten in de meerjarenplanning opgenomen. Een meerjarenonderhoudsplan is door 10,2% genoemd.

In tabel G is per jaar steeds een gemiddeld bedrag aan geplande lasten per gemeente en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in de komende jaren van overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. Om deze reden zijn in de onderstaande tabel bedragen weergegeven exclusief de kosten van herwaardering.

**Tabel G** Planning totale kosten 2002-2006

Jaar	Gemiddeld	Totaal	N
2002	6.804.030	904.935.935	N=133
2003	6.395.535	773.859.705	N=121
2004	6.973.942	753.185.698	N=108
2005	7.301.671	635.245.403	N=87
2006	7.352.317	536.719.114	N=73

De resultaten duiden op een geleidelijke kostenstijging in de jaren 2002 tot 2006. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het percentage gemeenten met een meerjarenplanning voor de groep kleinere gemeenten lager is dan voor de groep grotere gemeenten. Dit heeft een positieve (opwaartse) invloed op het totale gemiddelde kostenniveau in de 5 bevroegde jaren.

Gevraagd naar het maximumbedrag dat gemeenten voor onderwijshuisvesting hanteren, geeft 16,6% van de gemeenten aan dat zij hiervoor de hoogte van de uitkering in het Gemeentefonds hanteren. Bij de tweede meting was dit een kwart. Bij de derde meting zegt 27,2% een hoger bedrag te hanteren. Bij de tweede meting was dit 17,4%. Bij de derde meting

hanteert 62,5% geen maximumbedrag, in de tweede meting was dit 42,6%. Een lager bedrag wordt door 3,0% gehanteerd. Bij de tweede meting was dit 2,1%.

#### *Aanvullende opmerkingen*

In totaal hebben 75 gemeenten aanvullende opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de vragenlijst. Dit deden zij aan het einde van de vragenlijst of via een nagezonden of bijgevoegde brief. Ongeveer 20% van de gemeenten maakten opmerkingen over het tekort aan financiële middelen om de benodigde huisvesting te kunnen bekostigen. Door ongeveer een derde van deze gemeenten werd dit tekort aan financiële middelen in verband gebracht met onderwijskundige en andere ontwikkelingen, als gevolg waarvan aanpassingen aan de schoolgebouwen nodig zijn. Bijna de helft van de gemeenten die opmerkingen maakten over een tekort aan financiële middelen bracht dit in verband met de verdeling van geld over de verschillende gemeenten.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Achtergrond onderzoek

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Doel hiervan is een betere aansluiting op lokale behoeften door maatwerk en de mogelijkheid van multifunctioneel (doelmatiger) gebruik van schoolgebouwen. Gemeenten kunnen nu bijvoorbeeld zelf beslissingen nemen over medegebruik, nieuwbouw en renovatie.

Vanuit het Rijk bestaat de behoefte na te gaan of de decentralisatie van de onderwijshuisvesting succesvol verloopt. In dit kader heeft Research voor Beleid in 1998 (eerste meting) en 1999 (tweede meting) in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) de 'monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uitgevoerd<sup>1</sup>. Begin 2001 is Research voor Beleid gestart met een vervolgmeting; de derde meting.

De monitor brengt de gevolgen van de decentralisatie voor de gemeentelijke werkwijzen en de gemeentefinanciën in kaart. Hiervoor zijn gegevens verzameld uit bestaande databestanden. Daarnaast zijn de gemeenten in het voorjaar van 2001 ondervraagd over deze onderwerpen door middel van een schriftelijke enquête. Deze rapportage, waarin de meeste gemiddelde waarden van de tweede meting over 1998 zijn opgenomen ter vergelijking, beschrijft de resultaten van de derde meting. Naast de metingen onder gemeenten heeft in 1998 ook een meting onder schoolbesturen plaatsgevonden. In 2001 is ook deze meting herhaald. De resultaten van de meting onder schoolbesturen is beschreven in een aparte rapportage.

Dit rapport geeft een indicatie van de richting waarin de decentralisatie huisvesting zich ontwikkeld. De rapportage bestaat uit twee deelrapporten die ieder ingaan op een onderwerp dat in de monitor centraal staat: financiële aspecten en gemeentelijke werkwijzen. Deel I van deze rapportage beschrijft de financiële aspecten; hierbij is een beeld geschetst van de kosten van onderwijshuisvesting voor gemeenten. Deel II van de rapportage gaat in op de vraag hoe gemeenten - in hun rol als overheid - omgaan met hun taak op het gebied van onderwijshuisvesting. De gegevens over kosten van onderwijshuisvesting en werkwijzen zijn verzameld bij de individuele gemeenten en zijn geaggregeerd tot informatie op macroniveau.

Ten opzichte van de tweede meting zijn in overleg met het ministerie van OC&W enkele wijzigingen aangebracht. Zo gaat deze monitor niet in op de fysieke aspecten van de huisvesting. Verder is in deze monitor uitgebreider ingegaan op de gevolgen van de groepsverkleining. In de vorige meting is ook gekeken naar geanonimiseerde adviesaanvragen bij de Onderwijsraad. In deze meting is dat buiten beschouwing gelaten. Het

---

<sup>1</sup> Snel, B., Trommelen, M., IJzerman, M., Wezel, S. van & Bal, J. (1999). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

ministerie van OC&W heeft aangegeven dat de Onderwijsraad geen adviesaanvragen meer heeft ontvangen.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van de monitor decentralisatie onderwijshuisvesting luidt:  
*'Welke gevolgen heeft de decentralisatie huisvesting PO/VO voor de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen?'*

### Financiële aspecten

Met betrekking tot de financiële aspecten zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan kapitaallasten (afschrijvingen en rente) met betrekking tot onderwijsgebouwen? Bij het VO vindt voor schoolgebouwen die à fonds perdu zijn gefinancierd (schoolgebouwen die voor 1/1/1997 met een bekostiging ineens door het Rijk zijn neergezet) ten behoeve van de monitor herwaardering plaats; kapitaallasten van deze gebouwen zijn meegenomen bij de totale kosten.
2. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan huur van ruimtes voor onderwijs en gymnastiek?
3. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan overige uitgaven voor huisvestingsvoorzieningen?
4. Hoeveel middelen hebben gemeenten in totaal en gemiddeld gereserveerd voor huisvesting PO/VO (voorzieningen en reserves)?
5. Wat is de absolute omvang van de middelen die gemeenten ter beschikking stellen voor onderwijshuisvesting danwel vastleggen voor onderwijshuisvesting op langere termijn?
6. Hoe hoog is het investeringsvolume voor het komend jaar (2001)?
7. Hoe hoog zijn de begrote lasten voor het komend jaar (2001)?
8. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan indirecte kosten van huisvesting PO/VO?
9. Hoe is de spreiding van de totale uitgaven over groepen gemeenten met en zonder centrumfunctie voor (v)SO of VO?
10. Hoeveel middelen ontvangen gemeenten in totaal en gemiddeld (gesplitst naar kleine, middelgrote en grote gemeenten) van het Rijk uit het Gemeentefonds (algemene en integratie uitkering) voor huisvesting PO/VO?
11. Hoeveel eigen middelen stellen gemeenten in totaal en gemiddeld beschikbaar voor huisvesting PO/VO (gesplitst naar kleine, middelgrote en grote gemeenten)?

### Gemeentelijke werkwijzen

Met betrekking tot de gemeentelijke werkwijzen zijn onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

#### *Overleg gemeenten en scholen*

1. In hoeveel gemeenten is na 1/1/1999 sprake van een gestructureerd overleg (lokaal onderwijsplatform) tussen de gemeente en alle besturen van de in de gemeente gevestigde openbare c.q. bijzondere instellingen voor PO en VO inzake onderwijshuisvesting?

2. Op welke manier is het gestructureerde overleg vormgegeven (vertegenwoordiging onderwijssoorten, wijzigingen sinds 1/1/1999)?
3. Op welk niveau zoeken gemeenten, in het geval van vestigingen van scholen buiten de eigen gemeente, onderling afstemming op het gebied van onderwijshuisvesting?
4. Hoe beoordelen gemeenten de kwaliteit van de diverse overlegsituaties op basis van het resultaat, de mate van wederzijdse instemming en de omgang met minderheidsstandpunten?

*Bestuursvorm bevoegd gezag openbaar onderwijs*

5. Welke bestuursvorm hebben de diverse gemeenten gekozen voor de invulling van hun rol als bevoegd gezag bij het openbaar onderwijs (integrale of functionele bestuursvorm of gemeenschappelijk regeling)?

*Bezwaar en beroep*

6. Hoe vaak is bezwaar en beroep ingesteld tegen gemeentelijke beslissingen op grond van de huisvestingsverordening?
7. Wat is de inhoud van de gemeentelijke beslissingen waartegen bezwaar of beroep is ingesteld (o.a. medegebruik)?
8. Welke uitspraken zijn gedaan naar aanleiding van de beroepen en bezwaren?

*Planning capaciteit onderwijshuisvesting*

9. Hoeveel gemeenten beschikken over een meerjarenplanning?
10. Op welke zaken hebben deze plannen betrekking?
11. Welke planning is voor deze voorzieningen door de verschillende gemeenten vastgesteld?
12. Welke tijdshorizon hebben de diverse huisvestingsplannen?

*Doordecentralisatie*

13. Hoeveel gemeenten zijn overgegaan tot doordecentralisatie?
14. In hoeveel gevallen is door een schoolbestuur verzocht tot doordecentralisatie, maar is dit door de gemeente afgewezen?
15. Op grond van welke overwegingen heeft doordecentralisatie al dan niet plaatsgevonden?
16. In welke mate vindt doordecentralisatie plaats (geheel of gedeeltelijk; verdeling naar schoolsoort; verdeling naar soort doorgedecentraliseerde voorzieningen)?
17. Op welke manier is doordecentralisatie door de verschillende gemeenten vormgegeven (termijn)?

De enquête is daarnaast evenals bij de vorige meting aangevuld met vragen over leegstand, de huisvestingsverordening en gevolgen van de groepsverkleining voor de onderwijshuisvesting.



### 1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Kern van de derde meting is een schriftelijke enquête onder alle Nederlandse gemeenten<sup>1</sup>. Daarnaast is bestandsanalyse uitgevoerd op onder andere het bestand met inkomsten van gemeenten uit het Gemeentefonds<sup>2</sup>. Aan dit alles is een oriënterende fase voorafgegaan.

#### **Oriëntatie**

Deze derde meting is gestart met een korte oriënterende fase, waarin met name de vragenlijst van de vorige meting kritisch is bekeken. In overleg met het ministerie van OC&W, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de besturenorganisaties is de vragenlijst aangepast. Een uitgebreide oriëntatie was nu niet nodig, aangezien zoveel mogelijk aangesloten is bij de vorige meting. Hetzelfde stramien is gehanteerd, zodat een optimale vergelijking mogelijk is. Bij de start van de monitor in 1998 zijn gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van onderwijshuisvesting.

#### **Schriftelijke enquête**

Op basis van de activiteiten in de oriënterende fase zijn de vragenlijsten voor de verschillende deelonderwerpen van de monitor opgesteld. Bij het ontwerpen van de vragenlijst voor de financiële aspecten is Research voor Beleid in 1998 ondersteund door VB Deloitte & Touche.

Voor het verkrijgen van informatie over de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen zijn alle 504 gemeenten in Nederland benaderd door middel van een schriftelijke enquête (538 gemeenten in 1999). Voor de eerste meting is in dit verband eerst een vooraankondiging verstuurd aan de Gemeentesecretaris. Vervolgens heeft een telefonische screening onder gemeenten plaatsgevonden voor het verzamelen van namen van contactpersonen voor de monitor. De contactpersonen dienden als aanspreekpunt binnen een gemeente. Hiervoor is gekozen, omdat de vragenlijsten veelal door meerdere personen binnen een gemeente ingevuld moesten worden. De contactpersonen is gevraagd zorg te dragen voor het (laten) invullen en retourneren van de vragenlijsten. Van alle 504 gemeenten is een naam van een contactpersoon doorgegeven. De vragenlijsten zijn aan deze contactpersonen toegestuurd.

Om gemeenten ondersteuning te bieden bij het invullen van de vragenlijsten is door Research voor Beleid een helpdesk ingesteld. De contactpersonen van gemeenten die na een aantal weken de vragenlijsten nog niet hadden geretourneerd, zijn opnieuw telefonisch benaderd met het verzoek (alsnog) zorg te dragen voor het (laten) invullen en retourneren van de vragenlijsten.

Na de (verlengde) responsperiode zijn de ingevoerde gegevens per gemeente teruggekoppeld. Met behulp van deze terugkoppeling is gemeenten de mogelijkheid geboden bepaalde onvolkomenheden in de eigen antwoorden door te geven. Meerdere gemeenten

---

<sup>1</sup> Voor de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen zijn twee aparte vragenlijsten opgesteld

<sup>2</sup> In de analyses is gebruik gemaakt van het door het ministerie van Financiën geleverde bestand voor het budget onderwijshuisvesting op gemeenteniveau voor het jaar 2000. Dit is gebaseerd op de meicirculaire van 2001, zodat de meest recente stand van zaken is meegenomen. De gemeenten hebben hun begroting voor 2000 waarschijnlijk gebaseerd op de meicirculaire van 1999. Sinds die tijd zijn de accrespercentages echter redelijk gestegen. Bovendien is in de vragenlijst gevraagd naar de uitgaven in 2000. In de bijlage is uitgelegd hoe het ministerie van Financiën de bedragen heeft berekend.

hebben hierop gereageerd en de hieruit voortvloeiende wijzigingen zijn doorgevoerd in het algemene gegevensbestand. In het najaar van 2001 ontvangen alle gemeenten die aan de derde meting van het onderzoek hebben meegewerkt een beknopte rapportages, het zogenoemde kengetallenrapport. Deze vertrouwelijke kengetallenrapportages geven individuele gemeenten een indruk van de uitkomsten van de eigen gemeente ten opzichte van een groep vergelijkbare gemeenten.

### Respons

Het (bruikbare) responspercentage voor de vragenlijst over de financiële aspecten van 2000 is uitgekomen op 64,3% (voor de tweede meting was dit 59%). De respons op de vragenlijst over de gemeentelijke werkwijzen is 67,5% (voor de tweede meting was dit 62%). De respons is op zowel de enquête over de financiële aspecten als over de gemeentelijke werkwijzen redelijk evenwichtig verdeeld over de verschillende gemeenteklassen (zie tabel 1.1 en 1.2). De uitkomsten zijn dan ook betrouwbaar en valide.

**Tabel 1.1** Gemeenten in Nederland en in de responsgroep per gemeenteklasse bij vragenlijst financiële aspecten voor 1998 en 2000<sup>1</sup>

Gemeenteklasse <sup>2</sup>	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten	Responspercentage	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten	Responspercentage
	populatie 1998	respons 1998	1998	populatie 2000	respons 2000	2000
< 10.000	124	68	55%	95	48	50,5%
10.000-20.000	188	119	63%	174	117	67,2%
20.000-50.000	167	85	51%	174	115	66,1%
50.000-100.000	34	26	76%	36	24	66,7%
> 100.000	25	18	72%	25	20	80,0%
Totaal <sup>3</sup>	538	316	59%	504	324	64,3%

<sup>1</sup> De gemeenten zijn begin 2001 bevestigd over de situatie in 2000. Door herindelingen zijn de 537 gemeenten uit 2000 teruggebracht tot 504 gemeenten. Deze 504 gemeenten zijn aangeschreven en dat aantal is dan ook het uitgangspunt. Gemeenten die zijn heringedeeld is gevraagd de nieuwe gemeente als uitgangspunt te nemen en de totale kosten daarvoor te berekenen. Ook bij de inkomsten vanuit het Gemeentefonds is dit gehanteerd, zodat de 504 gemeenten samen het overzicht vormen van de 537 gemeenten uit 2000.

<sup>2</sup> Bij het opstellen van de gemeenteklassen is voor 1999 uitgegaan van de ramingen inwoneraantallen die de gemeenten aan het CBS en het Ministerie van Financiën hebben doorgegeven. Op het moment van analyse bij de vorige meting beschikte het CBS nog niet over de officiële aantallen. Volgens het Ministerie van Financiën gaat het echter om betrouwbare schattingen. Voor de indeling van 2000 is uitgegaan van de CBS-ramingen van februari 2001.

<sup>3</sup> In dit rapport is bij veel tabellen een kolom opgenomen met de splitsing naar gemeenteklasse. In deze kolom is ook een totaal opgenomen. Dit totaal is geen splitsing naar gemeenteklasse, maar zijn de gemeenteklassen samen. De afgedrukte waarde voor totaal hoeft, afhankelijk van de kolom, niet gelijk te zijn aan de som van de waarden per gemeenteklasse!

**Tabel 1.2** Gemeenten in Nederland en in de responsgroep per gemeenteklasse bij vragenlijst gemeentelijke werkwijzen voor 1998 en 2000

Gemeenteklasse	Aantal gemeenten populatie 1998	Aantal gemeenten respons 1998	Responspercentage 1998	Aantal gemeenten populatie 2000	Aantal gemeenten respons 2000	Responspercentage 2000
< 10.000	124	68	55%	95	55	57,9%
10.000-20.000	188	126	67%	174	119	68,4%
20.000-50.000	167	94	56%	174	121	69,5%
50.000-100.000	34	27	79%	36	24	66,7%
> 100.000	25	18	72%	25	21	84,0%
<b>Totaal</b>	<b>538</b>	<b>333</b>	<b>62%</b>	<b>504</b>	<b>340</b>	<b>67,5%</b>

De vertegenwoordiging van gemeenten met voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs in de responsgroep is tevens goed verdeeld in vergelijking met de gehele populatie<sup>1</sup>. In tabel 1.3 is te zien dat in 2000 65% van de gemeenten in Nederland een of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs heeft. In de responsgroep heeft 74% van de gemeenten een of meerdere VO-scholen. Tabel 1.4 toont aan dat in 2000 bij 45% van de Nederlandse gemeenten en bij 47% van de responsgemeenten sprake is van (voortgezet) speciaal onderwijs. De verdeling van het percentage gemeenten met voortgezet respectievelijk (voortgezet) speciaal onderwijs is evenwichtig verdeeld over de verschillende gemeenteklassen. De responsgroep vormt hiermee een representatieve afspiegeling van de totale populatie.

**Tabel 1.3** Gemeenten met voortgezet onderwijs in Nederland en in de responsgroep bij de vragenlijst financiële aspecten

Gemeenteklasse	N populatie 1998	% met VO populatie 1998	N respons 1998	% met VO respons 1998	N populatie 2000	% met VO populatie 2000	N respons 2000	% met VO respons 2000
< 10.000	124	23% (29)	68	28% (19)	95	21% (20)	48	33% (16)
10.000-20.000	188	58% (110)	119	57% (68)	174	58% (101)	117	62% (73)
20.000-50.000	167	92% (154)	85	94% (80)	174	94% (164)	115	92% (106)
50.000-100.000	34	100% (34)	26	100% (26)	36	100% (36)	24	100% (24)
> 100.000	25	100% (25)	18	100% (18)	25	100% (25)	20	100% (20)
<b>Totaal</b>	<b>538</b>	<b>65% (352)</b>	<b>316</b>	<b>67% (211)</b>	<b>504</b>	<b>65% (346)</b>	<b>324</b>	<b>74% (239)</b>

<sup>1</sup> Iedere gemeente in Nederland, en daarmee ook iedere gemeente in de responsgroep, heeft basisonderwijs.

**Tabel 1.4** Gemeenten met (voortgezet) speciaal onderwijs in Nederland en in de responsgroep bij de vragenlijst financiële aspecten

Gemeenteklasse	N	% met	N	% met	N	% met	N	% met
	populatie 1998	(v)SO populatie 1998	respons 1998	(v)SO respons 1998	populatie 2000	(v)SO populatie 2000	respons 2000	(v)SO respons 2000
< 10.000	124	7% (9)	68	6% (4)	95	6% (6)	48	10% (5)
10.000-20.000	188	26% (49)	119	28% (33)	174	26% (45)	117	26% (31)
20.000-50.000	167	66% (110)	85	71% (60)	174	66% (114)	115	63% (73)
50.000-100.000	34	100% (34)	26	100% (26)	36	100% (36)	24	100% (24)
> 100.000	25	100% (25)	18	100% (18)	25	100% (25)	20	100% (20)
<b>Totaal</b>	<b>538</b>	<b>42% (227)</b>	<b>316</b>	<b>45% (141)</b>	<b>504</b>	<b>45% (226)</b>	<b>324</b>	<b>47% (153)</b>

De respons voor dit onderzoek is getracht zo hoog mogelijk te krijgen door te werken met een contactpersoon bij elke gemeente en ondersteuning te bieden bij het invullen van de vragenlijst. Het rapport geeft de resultaten weer van de opgaven van gemeenten. Door middel van analyses zijn controles uitgevoerd op de door gemeenten aangeleverde data. Ook hebben gemeenten naar aanleiding van de kengetallenrapportages de gelegenheid gehad eventuele onvolkomenheden recht te zetten en zijn individuele gemeenten gebeld over onduidelijkheden. Buiten deze onderzoekstechnische mogelijkheden voor controle hebben geen andere controles (bijvoorbeeld door een accountantsbureau) plaatsgevonden.

### Analyse

De resultaten uit de enquêtes zijn samen met diverse bestaande databestanden van het Ministerie van OCenW en het Ministerie van Financiën geanalyseerd en verwerkt in de rapportage. Bij de analyse is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande databestanden, zodat gemeenten niet zijn belast met het invullen van vragen waarvan de antwoorden al elders bekend zijn. Tevens is op deze manier te voorkomen dat gemeenten meerdere malen dezelfde gegevens moeten verstrekken.

Voor het draaien van de definitieve analyses zijn meerdere controles op de aangeleverde gegevens uitgevoerd. De ingevulde vragenlijsten zijn ter voorkoming van invoerfouten dubbel ingevoerd. Vervolgens zijn extreme waarden en totalen gecontroleerd. De analyses leverden op hun beurt ook weer extra controles op, bijvoorbeeld bij uitkomsten per schoolsoort en gemeenteklasse. 'Vreemde' uitkomsten zijn op caseniveau uitgezocht.

**Extrapolatie**

De kostengegevens van de responderende gemeenten zijn geëxtrapolieerd naar de totale populatie. Op deze wijze is een beeld te verkrijgen van de financiële aspecten van alle gemeenten in Nederland. Per gemeenteklasse is een gemiddelde empirische waarde voor de desbetreffende variabele vast gesteld. Dit gemiddelde is vervolgens bij alle gemeenten waar geen (item) respons verkregen is ingevoerd. Daardoor nemen de niet responderende gemeenten het gemiddelde aan van de desbetreffende gemeenteklasse. Tevens is rekening gehouden met de gemeenten die 'niet van toepassing' hebben opgegeven bij een bepaalde kostenpost. Bij de extrapolatie is aan deze gemeenten de waarde '0' toegekend. Vervolgens zijn door sommering per gemeenteklasse en voor het totaal de verdere cijfers berekend. Deze methode is bruikbaar doordat het aantal gemeenten per grootteklasse in de totale populatie bekend is. Het levert betrouwbare gegevens op, omdat het responspercentage redelijk is en tevens evenwichtig verdeeld is over de verschillende gemeenteklassen (zie tabel 1.1).

De keus voor bovenstaande methode is bewust gemaakt. Allereerst is deze methode bij de vorige meting ook gebruikt en is het in het kader van monitoring en vergelijkbaarheid verstandig deze methode ook nu weer te hanteren. Daarnaast hebben, evenals bij de vorige meting, nog andere overwegingen een rol gespeeld. Zo is een extrapolatie naar de absolute grootte van de gemeenten overwogen. Dit levert echter geen meerwaarde op. Met name in het voortgezet onderwijs bestaat vaak een verschil tussen de gemeente waar men woont en de gemeente waar men les krijgt. Extrapolatie op dit punt lijkt dus niet aan te bevelen. Een andere overwogen methode is het buiten beschouwing laten van extreme waarden, zowel naar boven als naar beneden. In de gehanteerde methode voor extrapolatie tellen de extreme waarden mee. Dit leidt ertoe dat een extreme waarde wellicht onevenredig hard mee telt in de extrapolatie. De gehanteerde methode gebruikt echter de empirische waarnemingen. Het gaat om waarnemingen die geverifieerd zijn bij en door de gemeenten. In de gehanteerde methodiek zijn geen redenen gevonden extreme waarden in bepaalde gevallen niet mee te nemen. Daarnaast is het zeer wel mogelijk dat dergelijke extreme waarden ook voorkomen in de gemeenten die niet gerespondeerd hebben<sup>1</sup>. De in dit onderzoek gehanteerde methode voor extrapolatie lijkt dan ook het meest accurate beeld te geven, op basis van de in het onderzoek opgedane empirische waarnemingen.

**Vergelijking**

In de tabellen met de financiële overzichten zijn ter vergelijking de gemiddelden opgenomen van de meting over 1998. Naast deze vergelijking was het ook de bedoeling een vergelijking uit te voeren tussen gemeenten die aan beide metingen hebben meegewerkt. Een probleem hierbij vormen de gemeentelijke herindelingen die zich sinds 1999 hebben voorgedaan. Hierdoor zijn 34 gemeenten opgegaan in andere gemeenten. Bij een vergelijking van gemeenten die zowel nu als twee jaar terug hebben meegewerkt is het dan moeilijk na te gaan in hoeverre de kostenverandering het gevolg is van de herindeling. Het is daarom beter de extrapolatie van 1998 als vergelijking op te nemen. Dit is dan ook gebeurd.

---

<sup>1</sup> Indien de waarden die lager zijn dan 1/3 van het gemiddelde of hoger zijn dan 3 keer de waarde van het gemiddelde niet mee worden genomen, valt de extrapolatie voor de totale kosten circa 100 miljoen gulden lager uit (zie ook paragraaf 3.1).

## 1.4 Opzet rapportage

In deze rapportage is een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen met betrekking tot de monitorperiode van de decentralisatie onderwijshuisvesting. Voor de financiële aspecten betekent dit dat het kostenniveau over 2000 in beeld is gebracht en is vergeleken met het kostenniveau van 1998. Daarnaast zijn ook de begrote kosten voor 2001 in kaart gebracht. Met betrekking tot de gemeentelijke werkwijzen zijn de ervaringen tot en met het begin van 2001 bevraagd. In de rapportage zijn landelijke uitkomsten en (voor zover relevant) uitkomsten per gemeenteklasse gepresenteerd.

Bij de indeling in gemeenteklassen is uitgegaan van de indeling zoals die staat vermeld in de tabellen 1.1 tot en met 1.4. In de rest van de rapportage is de laatste categorie onderverdeeld in kleiner en groter dan 200.000 inwoners, zodat vergelijking met de tweede meting mogelijk is.

Deze onderverdeling is in de vorige meting aangebracht op verzoek van de gemeenten. Het verzoek is gedaan naar aanleiding van de eerste kengetallenrapportage die de deelnemende gemeenten na afronding van de vorige enquête hebben ontvangen. In deze rapportage zijn de 'eigen' cijfers van een gemeente vergeleken met het gemiddelde van de responderende gemeenten in dezelfde grootteklasse. De vier grootste gemeenten (met meer dan 200.000 inwoners)<sup>1</sup> hebben een grote invloed op de gemiddelden voor de groep gemeenten vanaf 100.000 inwoners. Zodoende zijn zij geen goed vergelijkingsmateriaal voor de afzonderlijke gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners. Daarom is besloten de gemeentegrootteklasse >100.000 inwoners te splitsen in 100.000 tot 200.000 inwoners en >200.000 inwoners.

### Deel I

De opbouw van deel I 'Financiële aspecten' van dit rapport ziet er als volgt uit:

- Hoofdstuk 1: Achtergrond omvang kosten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 2: Kostenposten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 3: Totale kosten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 4: Voorzieningen onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 5: Gemeentefondsuitkering en kosten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 6: Investerings en begroting.

Bij de diverse kostenberekeningen in dit deel van het rapport vermelden de tabellen steeds het aantal respondenten dat antwoord heeft gegeven op een bepaalde vraag. Respondenten die een bepaalde vraag niet hebben beantwoord of 'weet niet' hebben ingevuld, zijn bij de kostenberekeningen buiten beschouwing gelaten.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat in sommige gevallen bepaalde kosten niet of slechts deels onderverdeeld konden worden naar schoolsoort of kostenpost. In dit soort gevallen is wel het totaalbedrag, maar geen bedrag naar schoolsoort of kostenpost meegenomen in de berekeningen.

---

<sup>1</sup> Inmiddels hebben vijf gemeenten meer dan 200.000 inwoners

**Deel II**

Deel II 'Gemeentelijke werkwijzen' is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1: Wijze waarop de decentralisatie in de praktijk vorm krijgt
- Hoofdstuk 2: Aanvragen en toekenningen
- Hoofdstuk 3: Meerjarenplanning
- Hoofdstuk 4: Aanvullende opmerkingen

**DEEL I**

**FINANCIËLE ASPECTEN**



## 1 ACHTERGROND OMVANG KOSTEN ONDERWIJSHUISVESTING

Voordat de hoogte van de kosten voor onderwijshuisvesting aan de orde komen, volgt in dit hoofdstuk eerst een beschrijving van factoren die hierop van invloed zijn. De factoren geven een bepaalde gedragslijn van gemeenten aan en bieden mogelijk verklaringen voor verschillen in kosten tussen gemeenten. Bij alle informatie die in deze rapportage is gegeven over kostenniveaus dient met de opmerkingen uit dit hoofdstuk rekening te worden gehouden.

Meerdere factoren zijn van invloed op de hoogte van de kosten van onderwijshuisvesting. Natuurlijk is het aantal leerlingen in een gemeente en het soort onderwijs dat er is gevestigd van groot belang. Daarnaast zijn ook bedrijfseconomische factoren van invloed op de hoogte van de kosten in een bepaald jaar. Het maakt bijvoorbeeld voor de jaarlijkse kosten uit of een gebouw in 40 of in 60 jaar wordt afgeschreven. In dit hoofdstuk zijn de volgende - kostenbeïnvloedende- factoren aan de orde:

- methode van afschrijven voor gebouwen in het primair onderwijs;
- methode van afschrijven voor gebouwen in het voortgezet onderwijs;
- overgenomen verplichtingen van het Rijk voor het voortgezet onderwijs.

Bij 'methoden van afschrijven' is onderscheid gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs. Gemeenten ontvingen voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting een vergoeding voor investeringen in de huisvesting voor het primair onderwijs en niet voor het voortgezet onderwijs. Gemeenten hadden geen bemoeienis met de financiering van de investeringen in gebouwen voor het voortgezet onderwijs, aangezien tot en met 1996 een directe relatie tussen het Rijk en het bevoegd gezag van een school bestond.

### 1.1 Methode van afschrijven voor het primair onderwijs

Zoals is opgemerkt leiden verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen tot verschillen in kosten. De overgang van bijvoorbeeld een 60-jarige naar een 40-jarige afschrijvingstermijn of het versneld afschrijven van investeringen hebben invloed op de hoogte van de kapitaallasten en daarmee op het kostenniveau in een bepaald jaar. Kapitaallasten hebben betrekking op de aflossings- en rentelasten van investeringen.

Bij de financiering van schoolgebouwen voor het primair onderwijs speelde de gemeente voor de decentralisatie reeds een rol. Voor de interpretatie van de hoogte van de kosten van onderwijshuisvesting na de decentralisatie, is het interessant te weten welke afschrijvingmethodieken en –termijnen gemeenten hanteren en of deze sinds de meting over 1998 zijn veranderd.

#### Afschrijvingstermijnen

In tegenstelling tot de beide vorige enquêtes komt een afschrijvingstermijn van 60 jaar (in 1997 bij 71% en in 1998 bij 63% van de responderende gemeenten) niet meer het meest voor bij schoolgebouwen voor het primair onderwijs (49,2%). Hoewel een groot deel van de responderende gemeenten deze termijn nog wel hanteert, is de meest voorkomende termijn 40 jaar (78,2%). De termijn van 60 jaar sloot aan bij de door het Ministerie van OCenW

gehanteerde bekostigingswijze. Deze resulteerde in lage lasten op korte termijn. Het lijkt erop dat gemeenten voor een langere termijn strategie hebben gekozen. Bij de vorige meting bleek al dat gemeenten nieuwe afschrijvingen in 40 jaar af gingen schrijven.

Uit de enquêtes blijkt tevens dat meerdere gemeenten verschillende afschrijvingstermijnen hanteren. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de afschrijvingstermijnen bij schoolgebouwen voor het primair onderwijs in 2000.

**Tabel 1.1** Afschrijvingstermijnen voor gebouwen in het primair onderwijs in 2000

Afschrijvingstermijn	N	% *
75 jaar	12	3,7%
60 jaar	158	49,2%
50 jaar	36	11,2%
40 jaar	251	78,2%
30 jaar	26	8,1%
25 jaar	54	16,8%
20 jaar	88	27,4%
15 jaar	93	29,0%
0 jaar	13	4,0%
Anders	40	12,5%
Totaal	321	

\* Meerdere antwoorden mogelijk.

Op basis van de afschrijvingstermijn valt te verwachten dat veel gemeenten over zijn gegaan op een andere afschrijvingstermijn. Dit is echter niet waar. In navolging van de vorige meting geven de meeste gemeenten aan niet te zijn overgegaan op andere afschrijvingstermijnen. Het grootste deel (72,7%) hanteert in 2000 nog dezelfde termijn(en) als in 1998 (zie tabel 1.2). Dit deel komt echter niet overeen met de tweede meting; 84% hanteerde in 1998 nog dezelfde termijn(en) als in 1997. Een kwart (24,1%) van de gemeenten is in 2000 overgestapt op een gemiddeld kortere afschrijvingstermijn dan in 1998. Dit percentage is wel gestegen ten opzichte van de vorige meting (14%). Deze verandering heeft een opwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten van deze gemeenten.

Bij de antwoordcategorie 'anders' geven vrijwel alle tien gemeenten aan dat reeds bestaande investeringen (van voor 1997) in 60 jaar worden afgeschreven (conform het Rijksbeleid) en dat nieuwe investeringen in 40 jaar worden afgeschreven. Deze gedragslijn heeft dus relatief hogere kapitaallasten tot gevolg.

**Tabel 1.2** Gemiddelde duur afschrijvingstermijn in 2000 t.o.v. 1998

Afschrijvingstermijn in 2000 is:	N	%
Korter dan in 1998	77	24,1%
Gemiddeld dezelfde als in 1998	232	72,7%
Langer dan in 1998	0	-
Anders	10	3,1%
Totaal	319	100%

Uit de algemene opmerkingen gegeven in de enquêtes bij de vorige metingen blijkt dat in sommige gemeenten de kapitaallasten van investeringen in jaar x pas gaan drukken op de begroting van jaar x+1. Hoewel deze opmerkingen bij de huidige meting (financiële aspecten over 2000) ontbreken, is er geen reden aan te nemen dat dit nu niet voorkomt. Voor investeringen in 2000 betekent het dat de lasten hiervan pas in 2001 zichtbaar zijn. Dit verschijnsel, het eerste jaar niet afschrijven, heet 'onderuitputting'. Onderuitputting is een algemene gedragslijn van gemeenten en komt op allerlei beleidsgebieden voor. Het volgen van deze gedragslijn heeft invloed op de kostenberekeningen in 2000 en 2001. Bij grote investeringen in 2000 zullen de kapitaallasten in 2001 zichtbaar stijgen ten opzichte van 2000.

### Afschrijvingsmethodieken

Naast de afschrijvingstermijn is ook de afschrijvingsmethodiek van invloed op de hoogte van de (kapitaal)lasten van onderwijshuisvesting in een bepaald jaar. Bij lineaire afschrijving neemt het totale bedrag aan aflossing en rentelasten ieder jaar af. Bij afschrijving op basis van annuïteiten blijft het totale bedrag aan aflossing en rentelasten ieder jaar (van de looptijd) gelijk. Afschrijving op basis van het ideaalcomplex betekent directe afboeking ten laste van de exploitatie, hierbij zijn dus alle kosten aan één jaar toegerekend.

In tabel 1.3 is te zien dat lineaire afschrijving de meest gebruikte afschrijvingsmethodiek is voor schoolgebouwen in het primair onderwijs. Deze afschrijving is door 91,5% van de responderende gemeenten in 2000 gebruikt (in 1997 en 1998 was dit percentage 92%). Lineaire afschrijving is de afschrijvingsmethodiek die voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting, onder het LONDO stelsel, werd gehanteerd.

**Tabel 1.3** Afschrijvingsmethodieken voor gebouwen in het PO in 2000

Afschrijvingsmethodiek	N	% *
Lineaire afschrijving	291	91,5%
Afschrijving o.b.v. annuïteiten	88	27,7%
Afschrijving o.b.v. ideaalcomplex	7	2,2%
Anders	9	2,8%
Totaal	318	

\* Meerdere antwoorden mogelijk.

Uit het totaalpercentage (groter dan 100) en een aantal antwoorden bij de antwoordcategorie 'anders' blijkt dat sommige gemeenten meerdere afschrijvingsmethodieken hanteren.

De meeste gemeenten (91,9%) hanteren in 2000 dezelfde afschrijvingsmethodiek(en) als in 1998. 26 gemeenten (8,1%) zijn wel overgegaan op een andere afschrijvingsmethodiek. Dit heeft bij 17 van de 26 gemeenten geresulteerd in een hogere afschrijvingslast in 2000 ten opzichte van 1998. Bij drie gemeenten is de last gemiddeld gelijk gebleven en bij één gemeente is de last afgenomen. De andere vijf gemeenten hebben de vraag naar de gevolgen voor de afschrijvingslast niet beantwoord.

## 1.2 Methode van afschrijven voor het voortgezet onderwijs

In 74,9% van de responderende gemeenten zijn gebouwen gevestigd ten behoeve van het voortgezet onderwijs. Alle grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) beschikken over scholen voor voortgezet onderwijs, terwijl dit logischerwijs in kleine gemeenten minder voorkomt (zie tabel 1.4).

**Tabel 1.4** Aantal responderende gemeenten met schoolgebouwen VO in 2000 per gemeente grootteklasse

Grootteklasse (aantal inwoners)	N	%
< 10.000	15	34,9%
10.000 – 20.000	72	62,6%
20.000 – 50.000	105	92,9%
50.000 – 100.000	24	100%
100.000 – 200.000	15	100%
> 200.000	5	100%
<b>Totaal</b>	<b>236</b>	<b>74,9%</b>

\* In 228 van de 308 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord zijn VO schoolgebouwen gevestigd.

### Afschrijvingstermijnen

In tabel 1.5 is te zien welke afschrijvingstermijnen gemeenten in 2000 hanteren voor schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om afschrijvingstermijnen van door gemeenten gedane investeringen in het voortgezet onderwijs. Schoolgebouwen van het voortgezet onderwijs die door de gemeente van het Rijk zijn overgenomen en niet zijn geherwaardeerd kennen geen afschrijvingstermijn.

De meest voorkomende termijn bij het afschrijven van gebouwen voor voortgezet onderwijs is 40 jaar (70,4%; in 1997 en 1998 was dit respectievelijk 56% en 61%). Daarnaast hanteert een aantal gemeenten (ook) diverse andere termijnen. Afschrijven in 0 jaar betekent het direct afboeken van de investeringen en wordt ook wel à fonds perdu financiering genoemd. Bij de antwoordcategorie 'anders' geven een aantal gemeenten aan geen kapitaallasten te hebben, onder andere als gevolg van doordecentralisatie (de vraag is voor hen niet van toepassing).

**Tabel 1.5** Afschrijvingstermijnen voor gebouwen in het voortgezet onderwijs in 2000

Afschrijvingstermijn	N	% *
75 jaar	4	1,8%
60 jaar	29	13,0%
50 jaar	17	7,6%
40 jaar	157	70,4%
30 jaar	10	4,5%
25 jaar	25	11,2%
20 jaar	31	13,9%
15 jaar	25	11,2%
0 jaar	17	7,6%
Anders	26	11,7%
<b>Totaal</b>	<b>223</b>	

\* Het totaalpercentage is hoger dan 100, omdat bij deze vraag per respondent meer antwoorden mogelijk zijn.

De meeste gemeenten zijn niet overgegaan op andere afschrijvingstermijnen. Het grootste deel (76,7%) hanteert in 2000 nog dezelfde termijn(en) als in 1998 (zie tabel 1.6). Een klein deel (11,2%) van de gemeenten is in 2000 overgestapt op een gemiddeld kortere afschrijvingstermijn dan in 1998. Deze verandering heeft een opwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten van deze gemeenten. Twee gemeenten (0,9%) hebben juist een neerwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten gecreëerd door een langere afschrijvingstermijn te hanteren.

Bij de antwoordcategorie 'anders' geven een aantal gemeenten aan dat er geen kapitaallasten zijn of waren, voor deze gemeenten was de vraag dus niet van toepassing. Een aantal andere gemeenten geven aan de vraag voor hen niet van toepassing te vinden.

**Tabel 1.6** Gemiddelde duur afschrijvingstermijn in 2000 t.o.v. 1998

Afschrijvingstermijn in 2000 is:	N	%
Korter dan in 1998	25	11,2%
Gemiddeld dezelfde als in 1998	171	76,7%
Langer dan in 1998	2	0,9%
Anders	25	11,2%
Totaal	223	100%

### Afschrijvingsmethodieken

De meest gebruikte afschrijvingsmethodiek voor schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs is, evenals in het primair onderwijs, lineaire afschrijving (zie tabel 1.7). Deze methodiek gebruik 82,1% van de gemeenten (in 1998 was dit percentage 77%). Bij de antwoordcategorie 'anders' geven 14 gemeenten aan dat deze vraag niet van toepassing is.

**Tabel 1.7** Afschrijvingsmethodieken voor gebouwen in het VO in 2000

Afschrijvingsmethodiek	N	%*
Lineaire afschrijving	183	82,1%
Afschrijving o.b.v. annuïteiten	35	15,7%
Afschrijving o.b.v. ideaalcomplex/ a fonds perdu	7	3,1%
Anders	22	9,9%
Totaal	223	

\* Het totaalpercentage is hoger dan 100, omdat bij deze vraag per respondent meer antwoorden mogelijk zijn.

De meeste gemeenten (92,8%) hanteren in 2000 echter dezelfde afschrijvingsmethodiek(en) als in 1998. Van de 16 gemeenten (7,2%) die wel zijn overgegaan op een andere afschrijvingsmethodiek heeft dit bij 11 gemeenten geresulteerd in een hogere afschrijvingslast in 2000 ten opzichte van 1998. Bij twee gemeenten is de last gemiddeld gelijk gebleven en bij één gemeente is de last afgenomen. De andere twee gemeenten hebben de vraag naar de gevolgen voor de afschrijvingslast niet beantwoord.

### 1.3 À fonds perdu financiering

Tot en met 1996 bestond voor investeringen in huisvesting van het voortgezet onderwijs een rechtstreekse relatie tussen het Rijk en het bevoegd gezag van een school. In de meeste gevallen werden de stichtingskosten van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs ineens ten laste van het rijksbudget gebracht en tevens ineens als investering afgeboekt, de zogenoemde à fonds perdu financiering.

Per 1-1-'97 zijn deze à fonds perdu gefinancierde gebouwen aan de gemeenten overgedragen. Hoewel de overnamesom nihil was, vertegenwoordigen deze gebouwen een zekere waarde (die op verschillende manieren is te bepalen). Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt<sup>1</sup> is het verstandig deze gebouwen voor een bepaald bedrag op te nemen op de balans (herwaarderden). Door de jaarlijkse afschrijving is dan inzichtelijk welke kapitaallasten deze gebouwen met zich meebrengen.

Herwaardering is budgettair neutraal. Bij opname van het schoolgebouw aan de actiefkant van de balans, ontstaat aan de passiefkant van de balans, onder het eigen vermogen, een herwaarderingspost of herwaarderingsreserve. Deze post heeft dezelfde waarde als het geherwaardeerde gebouw. De jaarlijkse afschrijving, welke ten laste komt van de exploitatierekening, wordt nu betaald uit die herwaarderingsreserve. Jaarlijks nemen het bedrag waarvoor het gebouw op de balans staat en de herwaarderingsreserve op gelijke voet af. Zodra het gebouw is afgeschreven is ook de herwaarderingsreserve op.

Uit het voorgaande volgt dat herwaardering niet leidt tot tekorten of overschotten. De jaarlijkse afschrijving geeft inzicht in de kapitaallasten, terwijl de afschrijving is gefinancierd uit de herwaarderingsreserve. Herwaarderden leidt tot niet-uitkeerbare reserves. Op het moment dat het gebouw is afgeschreven, bedraagt ook de herwaarderingsreserve nul. Voor het bepalen van de kapitaallasten in een bepaald jaar is het van belang te weten of een gemeente eventueel overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen heeft geherwaardeerd. Het al dan niet herwaarderden kan een verklaring bieden voor verschillen in kapitaallasten tussen gemeenten.

Uit de eerste meting is gebleken dat 68% van de 271 gemeenten met voortgezet onderwijs die deze vraag hebben beantwoord, één of meerdere schoolgebouwen heeft overgenomen die in het verleden door het Rijk à fonds perdu zijn gefinancierd. Bijna eenderde van deze gemeenten heeft één à fonds perdu gefinancierd gebouw overgenomen en een kwart heeft drie tot vijf van dit soort gebouwen overgenomen (zie tabel 1.8). Het zijn vooral de kleinere gemeenten die één gebouw hebben overgenomen.

---

<sup>1</sup> Over het onderwerp à fonds perdu financiering en herwaardering is bij de vorige metingen advies ingewonnen bij accountantskantoor VB Deloitte & Touche.

**Tabel 1.8** Aantal overgenomen à fonds perdu gefinancierde VO-gebouwen (eerste meting)

Aantal gebouwen overgenomen in 1997	N	%
1	56	31%
2	38	21%
3-5	44	24%
6-10	23	13%
11-15	6	3%
16-20	4	2%
21-25	2	1%
Weet niet	9	5%
Totaal	182	100%

In de derde meting gaf 66,2% van de 228<sup>1</sup> gemeenten met voortgezet onderwijs die deze vraag hebben beantwoord, aan dat zij één of meer schoolgebouwen hebben overgenomen die à fonds perdu zijn gefinancierd (in 1998 was dat 76% van 201 gemeenten). Omdat in de rapportage de nadruk ligt op de lasten, is in de tweede en derde meting niet gevraagd naar het absolute aantal overgenomen gebouwen.

In de tweede meting gaven van de 153 gemeenten die à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen, 15 gemeenten (10%) aan, een herwaardering te hebben toegekend aan de bovengenoemde overgenomen schoolgebouwen. In 2000 was dit percentage voor de 151 gemeenten die à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen, ongeveer hetzelfde (9,8%; 13 gemeenten)<sup>2</sup>.

Voor de gemeenten met overgenomen à fonds perdu gefinancierde gebouwen die in de tweede en derde meting aangaven *niet* tot herwaardering te zijn overgegaan, heeft het Ministerie van OCenW op basis van Cfi-gegevens een schatting gemaakt van de kapitaallasten die met deze gebouwen in 1998 respectievelijk 2000 gemoeid zijn<sup>3</sup>. Op basis hiervan is een schatting te maken van de totale kapitaallasten in 1998 respectievelijk 2000 voor de desbetreffende gemeenten.

Uit de gegevens van het Ministerie van OCenW blijkt dat de kapitaallasten van de overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen voor de 120 gemeenten uit de derde meting die niet hebben geherwaardeerd, gemiddeld bijna 1,9 miljoen bedragen. Het minimum bedrag dat wordt overgenomen is 0 gulden (in dit geval is het gebouw ouder dan 30

<sup>1</sup> In totaal hebben 236 responderende gemeenten scholen voor VO; 8 van deze gemeenten hebben de vraag over à fonds perdu gefinancierde VO-gebouwen dus niet beantwoord.

<sup>2</sup> 18 gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

<sup>3</sup> Het Ministerie van OCenW heeft hierbij de volgende berekeningswijze gehanteerd. Op basis van Cfi-gegevens is bepaald welke gebouwen betrekking hebben op het voortgezet onderwijs. Vervolgens zijn de gebouwen waarop een lening loopt uitgezonderd. Voor het restant schoolgebouwen is aan de hand van de overgenomen investeringswaarde bepaald wat de kapitaallasten van deze gebouwen waren in 1997. Voor een schatting van deze bedragen in 1998 en 2000 is het bestand uit 1997 gebruikt. De investeringswaarde is bepaald volgens de methode zoals beschreven in het rapport 'Decentralisatie huisvesting bve' van het Ministerie van OCenW uit maart 1996. Gebouwen ouder dan 30 jaar en noodlokalen zijn buiten deze berekening gehouden. Op basis van een annuïteit tegen 7% is een gemiddelde last per jaar per m<sup>2</sup> berekend van f 130,-. In 2000 is deze annuïteit gesteld op 5% en is een gemiddelde last per jaar per m<sup>2</sup> berekend van f 137,50.

jaar en daarmee afgeschreven). Het maximum bedrag dat wordt overgenomen is 12,8 miljoen aan extra kapitaallasten voor 2000. In totaal gaat het om een bedrag van ruim 227 miljoen gulden aan (extra) kapitaallasten voor de 120 gemeenten die niet hebben geherwaardeerd<sup>1</sup>.

Bij de beschrijving van de kapitaallasten en de totale lasten voor onderwijshuisvesting in de volgende hoofdstukken zijn steeds bedragen gegeven exclusief en inclusief de kapitaallasten van de overgenomen (à fonds perdu gefinancierde) schoolgebouwen. De bedragen exclusief deze extra kapitaallasten zijn dus de bedragen die gemeenten via de enquête hebben doorgegeven.

### **Interpretatie financiële gegevens**

De in dit hoofdstuk besproken aspecten hebben dus invloed op het kostenniveau van onderwijshuisvesting voor verschillende gemeenten. Deze aspecten kunnen zowel kostenverhogend als kostenverlagend zijn. In ieder geval moet met dit soort invloeden rekening worden gehouden bij de interpretatie van de hoogte van de kosten die in de komende hoofdstukken worden gepresenteerd. Dit neemt niet weg dat de opgenomen cijfers een zo goed mogelijke benadering van de werkelijkheid weergeven.

---

<sup>1</sup> Een aantal gemeenten uit de derde meting met VO-schoolgebouwen heeft de vraag of zij à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen niet beantwoord. Daarnaast heeft een aantal gemeenten aangegeven dat zij **geen** à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen heeft overgenomen, terwijl uit bestanden van het Ministerie van OCenW blijkt dat dit mogelijk toch is gebeurd. Met betrekking tot deze twee groepen gemeenten bestaat met andere woorden twijfel of zij nu wel of geen à fonds perdu gefinancierde gebouwen hebben overgenomen. Bij de vorige meting is in overleg met het Ministerie van OCenW besloten de herwaardering alleen toe te passen bij gemeenten waarvan zeker was dat dit soort gebouwen zijn overgenomen, dus indien de gemeente dit in de enquête heeft aangegeven én deze gemeente voorkomt in het herwaarderingsbestand van het Ministerie van OCenW. Bij deze meting is deze werkwijze wederom gehanteerd. Bij de berekeningen met de herwaardering dient er dus rekening mee te worden gehouden dat het totale bedrag aan herwaarderingen voor de responderende gemeenten mogelijk hoger is. In deze analyse is uitgegaan van een voorzichtige schatting.



## 2 KOSTENPOSTEN ONDERWIJSHUISVESTING

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de hoogte van de diverse kostenposten van onderwijshuisvesting in 2001. De kostenposten bestaan uit kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen, overige lasten onderwijshuisvesting en indirecte kosten. De diverse kostenposten komen in de volgende paragrafen aan de orde. In de meeste tabellen is ter vergelijking de gemiddelde waarde van 1998 opgenomen in een gemarkeerde kolom. Hierbij valt op te merken dat de gegevens over 1998 gebaseerd zijn op een ander aantal gemeenten (voor een volledig overzicht van hoogte van de kostenposten in 1998 zie de eindrapportage van de vorige metingen<sup>1</sup>). De aantallen die in de tabellen in de kolom onder "N" vermeld staan gelden voor 2000 (3<sup>e</sup> meting).

In het algemeen geldt dat de jaarlijkse lasten van onderwijshuisvesting van gemeenten onderling eigenlijk *niet* helemaal goed vergelijkbaar zijn. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, leiden mogelijke verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen die gemeenten gebruiken tot verschillen in de verdeling van kapitaallasten en daarmee van de totale kosten. Verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen die de responderende gemeenten gebruiken komen niet veelvuldig voor zoals blijkt uit de resultaten (zie paragrafen 1.1 en 1.2). Toch moet er bij de informatie in dit hoofdstuk rekening mee worden gehouden, opdat verschillen in kosten tussen gemeenten enigszins worden genuanceerd.

Bij de meeste kostenberekeningen in dit hoofdstuk is een onderverdeling naar gemeentegrootteklasse weergegeven. Tevens is steeds het gemiddelde bedrag aan lasten per gemeente, het maximale en minimale bedrag dat voorkomt en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Het Minimum 2000 en Maximum 2000 bedrag is weergegeven om een indruk te geven van de spreiding van de antwoorden van de verschillende gemeenten. Het totaal aantal responderende gemeenten verschilt per vraag, omdat niet alle gemeenten alle vragen (volledig) hebben beantwoord. Gemeenten die een bepaalde vraag niet hebben beantwoord zijn dus buiten de berekeningen gehouden.

### 2.1 Kapitaallasten

Onder kapitaallasten onderwijshuisvesting 2000 vallen alle afschrijvings- en rentelasten van onderwijshuisvestingsvoorzieningen in de eigen gemeente:

- afschrijvings- en rentelasten van alle verplichtingen die per 1/1/1997 door gemeenten van het Rijk zijn overgenomen ten behoeve van schoolgebouwen in het PO en VO;
- afschrijvings- en rentelasten van de door de gemeente geherwaardeerde –à fonds perdu gefinancierde- schoolgebouwen in het VO;
- afschrijvings- en rentelasten van investeringen die door de gemeente zijn gedaan in onderwijshuisvesting (o.b.v. het programma of de spoedprocedure);

---

<sup>1</sup> Snel, B., Trommelen, M., IJzerman, M., Wezel, S. van & Bal, J. (1999). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

- afschrijvings- en rentelasten van investeringen onderwijshuisvesting die het karakter hebben van immateriële activa (bv. groot onderhoud, uitbreiding en aanpassingen dat/die in een aantal jaren wordt/worden afgeschreven);
- alle afschrijvingen die in 2000 ineens ten laste van de exploitatie zijn gebracht;
- kosten van langcyclisch onderhoud in het VO (voormalige Rijksscholen);
- kosten van kleine huisvestingsvoorzieningen in het VO.

De kapitaallasten van gymnastiek-/sportvoorzieningen waarvan het juridisch eigendom niet bij een schoolbestuur ligt, de zogenaamde C-lokalen, vallen niet onder de kapitaallasten onderwijshuisvesting. Eventuele huurlasten die gemeenten hiervan hebben in het kader van schoolgymnastiek behoren wél tot de lasten van onderwijshuisvesting.

In het geval een gemeente à fonds perdu gefinancierde scholen heeft overgenomen én deze gebouwen niet heeft geherwaardeerd, is bij het totale bedrag aan kapitaallasten nog een bedrag opgeteld. Dit bedrag aan kapitaallasten voor à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen is voor 120 gemeenten bepaald door het Ministerie van OCenW (zie ook paragraaf 1.3 van dit deel van het rapport). Deze 120 gemeenten hebben in de enquête aangegeven à fonds perdu gefinancierde scholen te hebben overgenomen zonder ze te herwaardenen. In 1997 en 1998 waren dit respectievelijk 173 en 130 gemeenten.

In tabel 2.1 en 2.2 is een overzicht gegeven van de kapitaallasten van onderwijshuisvesting voor gemeenten exclusief én inclusief de herwaarderingsbedragen zoals berekend door het Ministerie van OCenW. Dit laatste is gedaan om een goede indruk te krijgen van het daadwerkelijke kostenniveau van gemeenten.

**Tabel 2.1** Kapitaallasten per gemeenteklasse exclusief herwaardering van OCenW<sup>1</sup>

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	453.036	453.022	0	1.330.887	21.292.019	N=47	2,4%
10.000-20.000	1.037.945	1.046.588	18.000	4.861.101	118.264.431	N=113	13,4%
20.000-50.000	2.121.222	2.110.503	9.700	6.924.877	234.265.823	N=111	26,6%
50.000-100.000	6.652.397	6.239.642	2.344.600	9.832.509	149.751.413	N=24	17,0%
100.000-200.000	11.942.658	15.723.157	7.190.898	64.671.596	235.847.357	N=15	26,8%
> 200.000	36.350.863	30.349.224	11.767.000	53.020.894	121.396.894	N=4	13,8%
<b>Totaal</b>	<b>2.341.680</b>	<b>2.805.153</b>	<b>0</b>	<b>64.671.596</b>	<b>880.817.937</b>	<b>N=314</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> De extra kapitaallasten van de 13 gemeenten die in 1999 of 2000 zelf een herwaardering hebben toegekend aan overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen, zijn wél in dit overzicht meegenomen.

**Tabel 2.2** Kapitaallasten per gemeenteklasse inclusief herwaardering van OCenW

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	510.215	510.526	0	1.891.070	23.994.719	N=47	2,2%
10.000-20.000	1.228.146	1.188.248	18.000	4.861.101	134.272.044	N=113	12,3%
20.000-50.000	2.854.907	2.645.193	9.700	10.850.502	293.616.461	N=111	26,9%
50.000-100.000	8.612.215	8.160.557	3.792.888	14.913.159	195.853.376	N=24	17,9%
100.000-200.000	16.665.184	19.872.925	8.962.906	69.937.984	298.093.882	N=15	27,3%
> 200.000	40.393.733	36.853.283	17.988.000	64.085.519	147.413.132	N=4	13,5%
<b>Totaal</b>	<b>3.042.627</b>	<b>3.481.668</b>	<b>0</b>	<b>69.937.984</b>	<b>1.093.243.612</b>	<b>N=314</b>	<b>100%</b>

Het totale bedrag aan kapitaallasten in 2000 voor de 314 gemeenten die hierover informatie hebben gegeven komt zonder de lasten van de herwaardering door het Ministerie op 881 miljoen gulden. Gemiddeld betekent dit een bedrag van bijna 2,8 miljoen gulden aan kapitaallasten per gemeente (in 1998 was dit ruim 2,3 miljoen gulden gemiddeld per gemeente. Extrapolatie naar landelijke cijfers laat zien dat de respectievelijke totaalbedragen van de extrapolatie neerkomen op 1,28 miljard voor de totale kapitaallasten exclusief herwaardering. In 1998 kwam de extrapolatie 180 miljoen lager uit, namelijk op 1,10 miljard gulden.

Inclusief de lasten van de herwaardering bedragen de totale kapitaallasten voor deze 314 gemeenten bijna 1,1 miljard gulden, hetgeen gemiddeld een bedrag van bijna 3,5 miljoen gulden per gemeente betekent (In 1998 was dat 3 miljoen). Geëxtrapolerd naar de totale populatie is dat 1,60 miljard gulden. Dit is een stijging van ongeveer 120 miljoen gulden ten opzichte van 1998 waar het geëxtrapolerde totaal 1,48 miljard gulden bedroeg.

## 2.2 Huurlasten

Onder huurlasten vallen de huurlasten van ruimtes van onderwijs en gymnastiek in het primair en voortgezet onderwijs, inclusief de lopende huurverplichtingen van het Rijk ten behoeve van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs.

In de volgende tabel (2.3) is te zien dat de gemiddelde huurlasten per gemeente bijna 258 duizend gulden per gemeente bedragen (in 1998 was dit gemiddeld 157 duizend gulden per gemeente). In totaal zijn de huurlasten van de 261 gemeenten die hierover informatie hebben verschaft ruim 67 miljoen gulden. Extrapolatie van de huurlasten naar de totale populatie laat een bedrag van 104 miljoen gulden zien. In 1998 was dat bedrag bijna 74 miljoen gulden.

**Tabel 2.3** Huurlasten per gemeenteklasse

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	28.914	44.349	0	273.559	1.286.109	N=29	1,9%
10.000-20.000	61.655	80.476	0	444.720	7.323.354	N=91	10,9%
20.000-50.000	157.287	160.993	0	914.162	15.777.276	N=98	23,4%
50.000-100.000	310.960	531.765	31.888	2.964.201	12.762.348	N=24	19,0%
100.000-200.000	1.059.816	1.065.309	135.596	2.710.669	15.979.632	N=15	23,7%
> 200.000	2.069.200	3.545.036	1.201.000	8.423.643	14.180.143	N=4	21,1%
<b>Totaal</b>	<b>157.159</b>	<b>257.888</b>	<b>0</b>	<b>8.423.643</b>	<b>67.308.862</b>	<b>N=261</b>	<b>100%</b>

Het gemiddelde voor 2000 valt hoger uit dan het gemiddelde voor 1998; dit wordt voornamelijk veroorzaakt door gemeenteklasse 4 (50.000-100.000 inwoners) en 6 (> 200.000 inwoners).

## 2.3 Overige lasten onderwijshuisvesting

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de volgende kostenposten aan de orde: erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten onderwijshuisvesting.

### Erfpachtvergoedingen

Uit tabel 2.4 blijkt dat de erfpachtvergoedingen gemiddeld bijna 19 duizend gulden per gemeente bedragen (in 1998 was dit bedrag gemiddeld 3807 gulden per gemeente). De 209 responderende gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, hebben tezamen bijna 4 miljoen aan kosten van erfpachtvergoedingen. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekend dat een bedrag van 5,8 miljoen gulden. Dat is een stijging van 4,1 miljoen ten opzichte van 1998 (geëxtrapoleerd totaal van 1,7 miljoen).

**Tabel 2.4** Erfpachtvergoedingen per gemeenteklasse

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	40	680	0	15.575	16.325	N=24	0,4%
10.000-20.000	508	1.051	0	55.847	80.954	N=77	2,1%
20.000-50.000	358	1.705	0	62.333	132.988	N=78	3,4%
50.000-100.000	34.889	31.933	0	348.851	510.923	N=16	13,0%
100.000-200.000	1.321	19.186	0	141.655	191.855	N=10	4,9%
> 200.000	221.400	752.050	0	2.600.199	3.008.199	N=4	76,3%
<b>Totaal</b>	<b>3.807</b>	<b>18.858</b>	<b>0</b>	<b>2.600.199</b>	<b>3.941.244</b>	<b>N=209</b>	<b>100%</b>

Het gemiddelde voor 2000 valt hoger uit dan het gemiddelde voor 1998; dit wordt veroorzaakt door vrijwel alle gemeenteklassen met uitzondering van 4. De vergelijking in deze gemeenteklasse laat een daling ten opzichte van 1998 zien, terwijl deze groep in 1998 ten opzichte van 1997 juist was gestegen. Voornamelijk is de stijging echter op het conto van de grootste gemeenteklasse te zetten. Daarin bevindt zich één gemeente die ongeveer 2/3 deel van de totaal gemeten erfpacht uitmaakt.

**Vergoeding rente en aflossing aan scholen**

Onder vergoeding rente en aflossing aan scholen vallen de volgende posten:

- de voormalige Rijksvergoeding aan scholen voor leningen met betrekking tot schoolgebouwen, die met ingang van 1/1/1997 door de gemeente wordt verstrekt;
- vergoeding aan scholen van rente- en aflossingsverplichtingen van de van het Rijk overgenomen leningen zonder schoolgebouw.

Uit tabel 2.5 blijkt dat gemeenten gemiddeld bijna 108 duizend gulden aan kosten hebben van de vergoeding van rente en aflossing aan scholen (in 1998 was dit bedrag gemiddeld bijna 110 duizend gulden per gemeente). De 241 gemeenten die hierover informatie hebben gegeven hebben tezamen ruim 26 miljoen gulden aan kosten. Extrapolatie naar de totale populatie komt dan uit op 45,9 miljoen gulden. Dit is een daling van ruim 4 miljoen gulden ten opzicht van 1998 (geëxtrapoleerd totaal van 51,0 miljoen gulden).

**Tabel 2.5** Vergoeding rente en aflossing aan scholen per gemeenteklasse

Grootteklasse	<i>Gemiddeld 1998</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	11.343	20.068	0	163.332	521.766	N=26	2,0%
10.000-20.000	32.581	43.310	0	742.669	3.681.318	N=85	14,0%
20.000-50.000	136.660	85.974	0	1.098.581	7.651.689	N=89	29,2%
50.000-100.000	426.319	377.016	0	1.537.993	8.671.371	N=23	33,1%
100.000-200.000	425.382	297.368	0	659.669	4.163.158	N=14	15,9%
> 200.000	635.000	386.570	242.000	545.281	1.546.281	N=4	5,9%
<b>Totaal</b>	<b>109.315</b>	<b>108.861</b>	<b>0</b>	<b>1.537.993</b>	<b>26.235.583</b>	<b>N=241</b>	<b>100%</b>

**Overige lasten onderwijshuisvesting**

Onder overige lasten onderwijshuisvesting vallen onder andere bouwvoorbereidingskrediet, gymnastiekuren, voorzieningen, onroerend zaak belasting en dergelijke.

In tabel 2.6 is te zien dat gemeenten gemiddeld ruim 986 duizend gulden aan overige kosten hebben (in 1998 was dit bedrag gemiddeld bijna 667 duizend gulden per gemeente). Het gezamenlijk kostenbedrag voor de 303 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord bedraagt bijna 299 miljoen gulden. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie komt dat op een bedrag van 437,6 miljoen gulden uit. Vergeleken met 1998 (geëxtrapoleerd totaal van 303 miljoen gulden) is dat een verschil van bijna 135 miljoen gulden.

**Tabel 2.6** Overige lasten onderwijshuisvesting per gemeenteklasse

Grootteklasse	<i>Gemiddeld 1998</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	111.201	181.911	0	680.644	8.004.105	N=44	2,7%
10.000-20.000	238.252	290.487	21.000	1.167.475	31.082.102	N=107	10,4%
20.000-50.000	505.399	689.395	0	2.477.877	75.144.027	N=109	25,1%
50.000-100.000	2.046.210	2.206.492	590.695	5.022.529	52.955.797	N=24	17,7%
100.000-200.000	4.389.833	4.632.669	2.248.925	8.933.000	69.490.038	N=15	23,3%
> 200.000	9.455.405	15.536.781	5.540.000	32.897.124	62.147.124	N=4	20,8%
<b>Totaal</b>	<b>666.750</b>	<b>986.215</b>	<b>0</b>	<b>32.897.124</b>	<b>298.823.193</b>	<b>N=303</b>	<b>100%</b>

Evenals in 1998 is er bij de gemeenteklassen 1-5 sprake van een stijging. Bij de grootste gemeenteklasse is na de forse daling ten opzichte van 1997, nu ook een forse stijging ten opzichte van 1998 waar te nemen.

## 2.4 Uitbreiding fte's

Bij de vraag naar de indirecte kosten van huisvesting is bij de opzet van de monitor in 1998 besloten alleen te vragen naar de doorberekening van de personele kosten, aangezien de vraag naar de doorberekening van de apparaatskosten te breed geïnterpreteerd zou kunnen worden. De vraag naar extra fulltime equivalenten (fte's) is meer concreet en afgebakend. Ook in de meting over 2000 is dit weer gehanteerd.

In tabel 2.7 is te zien hoeveel extra fte's gemeenten sinds 1 januari 1999 hebben ingezet als direct gevolg van de taakuitbreiding van de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting. De meeste gemeenten (68,6%) hebben geen extra fte's aan hun formatie toegevoegd als gevolg van de taakuitbreiding (1998: 53%). Bijna een kwart van de 276 responderende gemeenten heeft wel haar formatie uitgebreid (1998: 37%), maar met minder dan of met 1 fte. Slechts 2,6% heeft haar formatie met meer dan 1 fte uitgebreid (1998: 6%), terwijl 4,7% het niet weet.

**Tabel 2.7** Percentage gemeenten met uitbreiding van aantal fte's per gemeenteklasse<sup>1</sup>

Aantal fte's ->	0	>0-1	>1-2	>2	Weet niet	Totaal
Grootteklasse	Rij %	Rij %	Rij %	Rij %	Rij %	Rij %
< 10.000	66,7%	31,1%	-	-	2,2%	100% (N=45)
10.000-20.000	73,6%	20,9%	-	-	5,5%	100% (N=110)
20.000-50.000	65,4%	26,9%	1,0%	-	6,7%	100% (N=104)
50.000-100.000	77,3%	18,2%	4,5%	-	-	100% (N=22)
100.000-200.000	57,1%	7,1%	14,3%	14,3%	-	100% (N=14)
> 200.000	25,0%	25,0%	-	50,0%	-	100% (N=4)
<b>Totaal</b>	<b>68,6%</b>	<b>23,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>4,7%</b>	<b>100%</b>
	<b>(N=205)</b>	<b>(N=71)</b>	<b>(N=4)</b>	<b>(N=4)</b>	<b>(N=14)</b>	<b>(N=299)</b>

<sup>1</sup> Een gemeente heeft a.g.v. de taakuitbreiding haar fte's voor onderwijshuisvesting sinds 1/1/1999 met 2 teruggebracht.

Uit de opmerkingen bij de enquête blijkt dat enkele gemeenten, evenals in 1998, (tevens) eenmalig een adviesbureau of een andere vorm van externe ondersteuning hebben ingehuurd ten behoeve van een goede uitvoering van de taak op het gebied van onderwijshuisvesting.

In tabel 2.8 is te zien hoeveel extra personeelsformatie in fte's de 285 gemeenten die hierover informatie hebben gegeven gemiddeld per gemeente hebben ingezet. Per gemeente is gemiddeld 0,2 fte extra ingezet voor onderwijshuisvesting (1998: 0,4 fte). Deze 285 gemeenten hebben hun formatie met in totaal 55 fte's uitgebreid (1998: 97 fte's).

**Tabel 2.8** Uitbreiding fte's a.g.v. taakuitbreiding per gemeenteklasse in 2000

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	0,1	0	1	4,37	N=44	7,9%
10.000-20.000	0,1	0	1	10,85	N=104	19,7%
20.000-50.000	0,2	0	1,5	19,22	N=97	34,9%
50.000-100.000	0,2	0	2	4,5	N=22	8,2%
100.000-200.000	0,6	-2	3	8,7	N=14	15,8%
≥ 200.000	1,9	0	4	7,5	N=4	13,6%
<b>Totaal</b>	<b>0,2</b>	<b>-2</b>	<b>4</b>	<b>55,14</b>	<b>N=285</b>	<b>100%</b>

---

### 3 TOTALE KOSTEN ONDERWIJSHUISVESTING

De totale kosten onderwijshuisvesting 2000 is gebaseerd op de som van:

- kapitaallasten (afschrijvings- en rentelasten) onderwijshuisvesting;
- huurlasten van ruimtes van onderwijs en gymnastiek;
- erfpachtvergoedingen;
- vergoeding rente en aflossing aan scholen;
- overige lasten onderwijshuisvesting (bouw-voorbereidingskrediet, gymnastiekuren, voorzieningen ed.).

De kapitaallasten vormen een onderdeel van de totale lasten voor onderwijshuisvesting. Dit hoofdstuk geeft daarom tevens een overzicht van de totale lasten voor gemeenten exclusief én inclusief de kapitaallasten van de herwaardering van à fonds perdu gefinancierde gebouwen, zoals berekend door het Ministerie van OCenW (zie ook paragraaf 1.3 van dit deel van het rapport).

Bij de presentatie van de gegevens over de totale kosten voor onderwijshuisvesting gelden dezelfde kanttekeningen die in hoofdstuk 1 zijn gemaakt. Het gebruik van verschillende afschrijvingsmethodieken en –termijnen heeft verschillen in kosten tot gevolg. Bij de interpretatie van kostenverschillen tussen gemeenten dient hiermee rekening te worden gehouden.

Gemeenten met schoolgebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hebben vanwege hun centrumfunctie (waarschijnlijk) hogere kosten dan gemeenten zonder dit soort schoolgebouwen<sup>1</sup>. In paragraaf 3.2 is een overzicht gegeven van de kosten van deze groep gemeenten. In paragraaf 3.3 is daarnaast gekeken naar de kosten van kleinere gemeenten met een instelling voor voortgezet onderwijs op het grondgebied, omdat kleine gemeenten met dit soort scholen veelal ook een centrumfunctie hebben.

Evenals in het vorige hoofdstuk over de verschillende kostenposten is in dit hoofdstuk een onderverdeling naar gemeentegrootteklasse weergegeven. Tevens is het gemiddeld bedrag aan lasten per gemeente, het maximale en minimale bedrag dat voorkomt en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Het totaal aantal responderende gemeenten verschilt per vraag, omdat niet alle gemeenten alle vragen (volledig) hebben beantwoord. Gemeenten die een bepaalde vraag niet hebben beantwoord zijn dus buiten de berekeningen gehouden.

---

<sup>1</sup> In de meting over 1998 komt dit ook naar voren.



### 3.1 Totale kosten voor alle responderende gemeenten

Uit tabel 3.1 blijkt dat gemeenten gemiddeld ruim 4,3 miljoen aan kosten hebben voor onderwijshuisvesting in 2000 (in 1998 was dit gemiddeld bijna 3,5 miljoen gulden per gemeente). De 315 gemeenten die informatie hebben gegeven over hun totale kosten, komen tezamen op een bedrag van bijna 1,4 miljard gulden voor 2000. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekend dat een bedrag van 1,90 miljard gulden<sup>1</sup>. In 1998 bedroeg dit bedrag nog 1,67 miljard gulden. In de genoemde bedragen is dus géén rekening gehouden met de extra kapitaallasten van geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs.

Indien deze extra kapitaallasten wel in de totale kostenberekening zijn meegenomen, bedragen de gemiddelde kosten 5,1 miljoen gulden per gemeente (in 1998 was dit gemiddeld 4,2 miljoen gulden per gemeente) en bedraagt het gezamenlijke kostenbedrag voor de genoemde 315 gemeenten bijna 1,6 miljard gulden voor 2000 (zie tabel 3.2). Extrapolatie naar de totale populatie levert dan een totaalbedrag van 2,22<sup>2</sup> miljard op. Dit is een stijging van ongeveer 220 miljoen ten opzichte van 1998 (geëxtrapoleerd totaal van ruim 2,05 miljard gulden).

**Tabel 3.1** Totaal kosten per gemeenteklasse exclusief herwaardering van OCenW

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	584.942	688.773	147.796	1.856.386	30.994.800	N=45	2,3%
10.000-20.000	1.304.187	1.430.789	18.000	5.087.091	163.109.920	N=114	11,9%
20.000-50.000	2.921.027	3.046.473	9.700	8.455.263	341.204.923	N=112	24,9%
50.000-100.000	9.375.733	9.360.506	3.688.000	16.782.706	224.652.148	N=24	16,4%
100.000-200.000	17.699.642	21.711.469	12.596.943	70.543.495	325.672.042	N=15	23,7%
> 200.000	58.125.934	57.155.728	26.156.500	97.487.141	285.778.641	N=5	20,8%
<b>Totaal</b>	<b>3.479.539</b>	<b>4.353.690</b>	<b>9.700</b>	<b>97.487.141</b>	<b>1.371.412.474</b>	<b>N=315</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.2** Totaal kosten per gemeenteklasse inclusief herwaardering van OCenW

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	642.121	748.833	147.796	2.347.666	33.697.500	N=45	2,1%
10.000-20.000	1.494.387	1.571.206	18.000	5.087.091	179.117.533	N=114	11,2%
20.000-50.000	3.674.692	3.590.513	9.700	12.380.888	402.137.498	N=112	25,2%
50.000-100.000	11.389.448	11.281.421	5.136.288	17.668.602	270.754.111	N=24	16,9%
100.000-200.000	22.422.168	25.861.238	12.596.943	75.809.883	387.918.567	N=15	24,3%
> 200.000	66.598.489	64.927.531	26.156.500	108.551.766	324.637.654	N=5	20,3%

<sup>1</sup> Indien waarden die 1/3 lager of 3 keer hoger zijn dan het gevonden gemiddelde buiten beschouwing worden gelaten, komt de extrapolatie voor de totale kosten exclusief herwaardering uit op 1,79 miljard gulden.

<sup>2</sup> Indien waarden die 1/3 lager of 3 keer hoger zijn dan het gevonden gemiddelde buiten beschouwing worden gelaten, komt de extrapolatie voor de totale kosten inclusief herwaardering uit op 2,10 miljard gulden.

---

Totaal	4.234.872	5.073.850	9.700	108.551.766	1.598.262.862	N=315	100%
--------	-----------	-----------	-------	-------------	---------------	-------	------

---

### 3.2 Totale kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO

Tabel 3.3 en 3.5 geven inzicht in het kostenniveau van de responderende gemeenten met een of meerdere gebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Tabel 3.4 en 3.6 laten het kostenniveau van de responderende gemeenten zien zónder gebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs<sup>1</sup>. Bij de berekeningen van totale kosten voor gemeenten (waaronder al dan niet de kosten van (v)SO) is bij de eerste twee tabellen uitgegaan van de kosten exclusief de kapitaallasten van de door het Ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen. Van de 315 gemeenten die informatie hebben gegeven over de totale kosten hebben 151 gemeenten gebouwen voor (v)SO. De 164 overige gemeenten beschikken niet over dit soort gebouwen.

**Tabel 3.3** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met (v)SO (excl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	900.995	536.886	1.793.480	4.504.977	N=5	0,4%
10.000-20.000	1.822.599	788.236	3.574.617	56.500.565	N=31	4,9%
20.000-50.000	3.458.169	1.329.982	8.455.263	245.530.025	N=71	21,5%
50.000-100.000	9.360.506	3.688.000	16.782.706	224.652.148	N=24	19,7%
100.000-200.000	21.711.469	12.596.943	70.543.495	325.672.042	N=15	28,5%
> 200.000	57.155.728	26.156.500	97.487.141	285.778.641	N=5	25,0%
<b>Totaal</b>	<b>7.567.142</b>	<b>536.886</b>	<b>97.487.141</b>	<b>1.142.638.398</b>	<b>N=151</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.4** Totaal kosten huisvesting BO en VO per gemeenteklasse voor gemeenten zónder (v)SO (excl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	662.246	147.796	1.856.386	26.489.823	N=40	11,4%
10.000-20.000	1.284.450	18.000	5.087.091	106.609.355	N=83	45,5%
20.000-50.000	2.333.534	9.700	7.514.837	95.674.898	N=41	43,1%
<b>Totaal</b>	<b>1.394.964</b>	<b>9.700</b>	<b>7.514.837</b>	<b>228.774.076</b>	<b>N=164</b>	<b>100%</b>

In de tabellen is te zien dat de gemiddelde totale kosten (excl. herwaardering) voor gemeenten met (v)SO bijna 7,6 miljoen gulden per gemeente bedragen en voor gemeenten zónder (v)SO is dit bedrag 1,4 miljoen gulden. Uit de tabellen is tevens op te maken dat alle grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) scholen voor (v)SO binnen hun grenzen hebben.

Tabellen 3.5 en 3.6 representeren dan de kosten inclusief de kapitaallasten van de door het Ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen.

<sup>1</sup> Deze tabellen geven inzicht in het totale kostenniveau van gemeenten met en zonder (v)SO; het gaat hierbij dus zowel om kosten van (v)SO-gebouwen als kosten van BO- en VO-gebouwen in deze gemeenten.

**Tabel 3.5** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met (v)SO (incl. herwaardering)

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	1.215.359	1.098.968	603.244	1.793.480	5.494.840	N=5	0,4%
10.000-20.000	2.173.579	2.158.924	788.236	3.915.780	66.926.640	N=31	5,0%
20.000-50.000	4.225.348	4.140.208	1.329.982	12.380.888	293.954.775	N=71	21,8%
50.000-100.000	11.389.448	11.281.421	5.136.288	17.668.602	270.754.111	N=24	20,1%
100.000-200.000	22.422.168	25.861.238	12.596.943	75.809.883	387.918.567	N=15	28,7%
> 200.000	66.598.489	64.927.531	26.156.500	108.551.766	324.637.654	N=5	24,1%
<b>Totaal</b>	<b>8.099.025</b>	<b>8.938.322</b>	<b>603.244</b>	<b>108.551.766</b>	<b>1.349.686.586</b>	<b>N=151</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.6** Totaal kosten huisvesting BO en VO per gemeenteklasse voor gemeenten zonder (v)SO (incl. herwaardering)

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	613.459	705.067	147.796	2.347.666	28.202.661	N=40	11,3%
10.000-20.000	1.243.734	1.351.698	18.000	5.087.091	112.190.893	N=83	45,1%
20.000-50.000	2.448.462	2.638.603	9.700	7.514.837	108.182.723	N=41	43,5%
<b>Totaal</b>	<b>1.190.740</b>	<b>1.515.709</b>	<b>9.700</b>	<b>7.514.837</b>	<b>248.576.276</b>	<b>N=164</b>	<b>100%</b>

In de tabellen is te zien dat de gemiddelde totale kosten (incl. herwaardering) voor gemeenten met (v)SO ruim 8,9 miljoen gulden per gemeente bedragen en voor gemeenten zonder (v)SO is dit bedrag ruim 1,5 miljoen gulden.

### 3.3 Totale kosten voor gemeenten met en zonder VO

Deze paragraaf geeft inzicht in de kostenpositie van gemeenten met én zonder scholen voor voortgezet onderwijs. Vanwege hun centrumfunctie is hierbij met name de kostenpositie van kleine gemeenten met VO-scholen van belang. Kleine gemeenten zijn hier de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners.

In totaal hebben 45 kleine gemeenten in de enquête informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. Van deze 45 gemeenten hebben 16 één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs. De tabellen 3.7 en 3.8 laten het kostenniveau van respectievelijk gemeenten met en gemeenten zonder voortgezet onderwijs zien. Uit de tabellen blijkt dat alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners over een of meerdere VO-scholen beschikken. Voor gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs zijn de kosten in deze tabellen weergegeven inclusief de kapitaallasten van de door het Ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen. De herwaardering geeft een beter inzicht in de hoogte van de totale kosten van VO-gebouwen. In tabel 3.9 zijn ook de kosten exclusief herwaardering opgenomen.

**Tabel 3.7** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met VO (incl. herwaardering)

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	1.007.736	1.089.065	196.342	2.347.666	17.425.040	N=16	1,2%
10.000-20.000	1.871.252	1.836.357	424.974	4.999.139	130.381.318	N=71	8,6%
20.000-50.000	3.783.393	3.702.707	1.080.120	12.380.888	381.378.807	N=103	25,2%
50.000-100.000	11.389.448	11.281.421	5.136.288	17.668.602	270.754.111	N=24	17,9%
100.000-200.000	22.422.168	25.861.238	12.596.943	75.809.883	387.918.567	N=15	25,6%
> 200.000	66.598.489	64.927.531	26.156.500	108.551.766	324.637.654	N=5	21,5%
<b>Totaal</b>	<b>5.883.004</b>	<b>6.463.656</b>	<b>196.342</b>	<b>108.551.766</b>	<b>1.512.495.496</b>	<b>N=234</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.8** Totaal kosten huisvesting BO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten zonder VO<sup>1</sup>

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	495.875	561.119	147.796	1.015.688	16.272.460	N=29	19,0%
10.000-20.000	965.254	1.133.400	18.000	5.087.091	48.736.215	N=43	56,8%
20.000-50.000	2.071.664	2.306.521	9.700	7.514.837	20.758.691	N=9	24,2%
<b>Totaal</b>	<b>793.126</b>	<b>1.058.856</b>	<b>9.700</b>	<b>7.514.837</b>	<b>85.767.366</b>	<b>N=81</b>	<b>100%</b>

Uit voorgaande tabellen blijkt dat kleine gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs gemiddeld 1,1 miljoen gulden aan kosten hebben (incl. herwaardering). Bij kleine gemeenten zonder scholen voor voortgezet onderwijs ligt dit bedrag op ruim 561 duizend gulden.

Zonder herwaardering liggen de gemiddelde kosten voor kleine gemeenten met VO iets anders. In dat geval geven de kleine gemeenten gemiddeld 920 duizend gulden uit (zie tabel 3.9).

<sup>1</sup> De herwaardering is uiteraard niet relevant voor gemeenten zonder voortgezet onderwijs.

**Tabel 3.9** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met VO (excl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	920.146	196.342	1.856.386	14.722.340	N=16	1,1%
10.000-20.000	1.610.897	424.974	4.806.089	114.373.705	N=71	8,9%
20.000-50.000	3.111.128	1.080.120	8.455.263	320.446.232	N=103	24,9%
50.000-100.000	9.360.506	3.688.000	16.782.706	224.652.148	N=24	17,5%
100.000-200.000	21.711.469	12.596.943	70.543.495	325.672.042	N=15	25,3%
> 200.000	57.155.728	26.156.500	97.487.141	285.778.641	N=5	22,2%
<b>Totaal</b>	<b>5.494.210</b>	<b>196.342</b>	<b>97.487.141</b>	<b>1.285.645.108</b>	<b>N=234</b>	<b>100%</b>

## 4 VOORZIENINGEN ONDERWIJSHUISVESTING

Gemeenten kunnen voorzieningen treffen of gelden reserveren voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. Het vormen van een voorziening in een bepaald jaar heeft kosten in dat jaar tot gevolg. Een voorbeeld hiervan is het vormen van een voorziening voor toekomstige onderhoudsuitgaven. In dit hoofdstuk staat de omvang van de voorzieningen/reserveringen voor onderhuisvesting centraal. Evenals in de vorige twee hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die voor 1998 gevonden zijn.

### 4.1 Voorzieningen voor alle responderende gemeenten

Uit de enquête blijkt dat 74,1% van de responderende gemeenten<sup>1</sup> in de jaren vóór 2001 gelden heeft gereserveerd (al dan niet in de vorm van een voorziening of een reserve) voor toekomstige investeringen met betrekking tot nieuwbouw, verbouw, onderhoud, calamiteiten en dergelijke. In tabel 4.1 is te zien welk bedrag deze gemeenten per 31/12/2000 gemiddeld hadden gereserveerd voor onderwijshuisvesting. Hierbij (en bij tabel 4.2) is op te merken dat niet iedere gemeente die gelden heeft gereserveerd, hierbij ook een bedrag heeft aangegeven.

**Tabel 4.1** Totale saldo voorzieningen/reserveringen per 31/12/2000

Grootteklasse	<i>Gemiddeld per 31/12/'98</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	369.576	487.689	0	3.000.000	16.093.749	N=33	4,6%
10.000-20.000	779.203	953.335	0	10.000.000	77.220.140	N=81	22,3%
20.000-50.000	1.472.401	1.967.516	0	13.400.000	137.726.094	N=70	39,7%
50.000-100.000	2.774.645	5.142.035	785.000	18.000.000	71.988.486	N=14	20,8%
100.000-200.000	6.622.426	3.706.485	500.000	13.360.000	40.771.331	N=11	11,8%
> 200.000	-	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	N=1	0,9%
<b>Totaal</b>	<b>1.306.243</b>	<b>1.651.428</b>	<b>0</b>	<b>18.000.000</b>	<b>346.799.800</b>	<b>N=210</b>	<b>100%</b>

Uit tabel 4.1 blijkt dat het gemiddelde saldo aan voorzieningen/reserves voor onderwijshuisvesting per 31/12/2000 ruim 1,6 miljoen gulden bedraagt voor de 210 gemeenten die vóór 2001 gelden hebben gereserveerd en hierbij een bedrag hebben vermeld. In totaal hadden deze gemeenten per 31/12/2000 een saldo van bijna 347 miljoen gulden aan voorzieningen/reserves. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekend dat een bedrag van 686 miljoen gulden.

In 2000 heeft 54,3% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. In tabel 4.2 is te zien dat het gemiddelde bedrag van

<sup>1</sup> Zeven gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

voorzieningen/reserves van de 167 gemeenten, die in 2000 gelden hebben gereserveerd en hierbij ook een bedrag hebben vermeld, ruim 811 duizend gulden bedraagt (in 1998 werd gemiddeld 754 duizend gulden gereserveerd). In totaal hebben deze gemeenten in 2000 ruim 135 miljoen gulden gereserveerd in de vorm van voorzieningen en/of reserves. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie is dat een bedrag van 251 miljoen gulden.

**Tabel 4.2** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2000

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	198.864	243.626	0	945.233	7.065.160	N=29	5,2%
10.000-20.000	282.803	654.491	18.456	10.000.000	39.923.947	N=61	29,5%
20.000-50.000	884.772	908.127	0	10.800.000	52.671.389	N=58	38,9%
50.000-100.000	3.155.566	2.609.279	405.369	10.000.000	26.092.785	N=10	19,3%
100.000-200.000	2.151.879	1.084.590	298.000	2.456.578	9.761.308	N=9	7,2%
<b>Totaal</b>	<b>754.411</b>	<b>811.465</b>	<b>0</b>	<b>10.800.000</b>	<b>135.514.589</b>	<b>N=167</b>	<b>100%</b>

## 4.2 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder (v)SO

Uit de tabellen 4.3 en 4.4 blijkt dat het gemiddelde saldo voor voorzieningen/reserveringen onderwijshuisvesting per 31/12/2000 voor gemeenten met (v)SO ruim 2,5 miljoen gulden en voor gemeenten zonder (v)SO bijna 858 duizend gulden bedroeg (per 31/12/1998 waren deze saldi respectievelijk gemiddeld 2,1 miljoen gulden en ruim 621 duizend gulden)<sup>1</sup>.

**Tabel 4.3** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO per 31/12/2000 voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> per 31/12/98	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	517.413	351.764	306.580	396.948	703.528	N=2	0,3%
10.000-20.000	992.049	934.517	126.858	2.269.222	22.428.407	N=24	8,9%
20.000-50.000	1.597.035	2.430.797	0	13.400.000	111.816.664	N=46	44,6%
50.000-100.000	2.774.645	5.142.035	785.000	18.000.000	71.988.486	N=14	28,7%
100.000-200.000	6.622.426	3.706.485	500.000	13.360.000	40.771.331	N=11	16,3%
> 200.000	-	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	N=1	1,2%
<b>Totaal</b>	<b>2.135.523</b>	<b>2.558.249</b>	<b>0</b>	<b>18.000.000</b>	<b>250.708.416</b>	<b>N=98</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om voorzieningen/reserveringen voor alle aanwezige soorten onderwijs, dus voor BO, VO en (indien relevant) (v)SO.



**Tabel 4.4** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en VO per 31/12/2000 voor gemeenten zónder (v)SO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> <i>per 31/12/98</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	357.905	496.459	0	3.000.000	15.390.221	N=31	16,0%
10.000-20.000	693.245	961.258	0	10.000.000	54.791.733	N=57	57,0%
20.000-50.000	1.108.089	1.079.560	96.000	2.628.911	25.909.430	N=24	27,0%
<b>Totaal</b>	<b>621.886</b>	<b>857.959</b>	<b>0</b>	<b>10.000.000</b>	<b>96.091.384</b>	<b>N=112</b>	<b>100%</b>

In de tabellen 4.5 en 4.6 is te zien dat het gemiddelde bedrag aan reserveringen/voorzieningen in 2000 voor gemeenten met (v)SO ruim 1,1 miljoen gulden en voor gemeenten zonder (v)SO bijna 529 duizend gulden bedroeg (in 1998 waren deze bedragen respectievelijk gemiddeld ruim 1,3 miljoen en 237 duizend gulden per gemeente).

**Tabel 4.5** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2000 voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> <i>1998</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	400.757	396.948	396.948	396.948	396.948	N=1	0,5%
10.000-20.000	433.706	386.450	47.900	1.200.000	7.342.553	N=19	8,4%
20.000-50.000	1.018.456	1.183.918	17.069	10.800.000	43.804.978	N=37	50,1%
50.000-100.000	3.155.566	2.609.279	405.369	10.000.000	26.092.785	N=10	29,9%
100.000-200.000	2.151.879	1.084.590	298.000	2.456.578	9.761.308	N=9	11,2%
<b>Totaal</b>	<b>1.354.017</b>	<b>1.149.981</b>	<b>17.069</b>	<b>10.800.000</b>	<b>87.398.572</b>	<b>N=76</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.6** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2000 voor gemeenten zónder (v)SO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> <i>1998</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	185.838	238.150	0	945.233	6.668.212	N=28	13,9%
10.000-20.000	228.633	775.747	18.456	10.000.000	32.581.394	N=42	67,7%
20.000-50.000	430.246	422.210	0	1.540.641	8.866.411	N=21	18,4%
<b>Totaal</b>	<b>237.251</b>	<b>528.747</b>	<b>0</b>	<b>10.000.000</b>	<b>48.116.017</b>	<b>N=91</b>	<b>100%</b>

### 4.3 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder VO

In onderstaande tabellen (4.7 tot en met 4.10) is te zien welk bedrag gemeenten met én zonder scholen voor voortgezet onderwijs hebben gereserveerd voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. Hierbij is met name aandacht voor de positie van kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) met VO.

In de tabellen 4.7 en 4.8 is te zien dat per 31/12/2000 het saldo van voorzieningen/reserveringen bij kleine gemeenten met VO bijna 479 duizend gulden bedroeg; voor de kleine gemeenten zonder VO was het saldo 492 duizend gulden.

**Tabel 4.7** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO per 31/12/2000 voor gemeenten met VO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld per 31/12/98</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	395.590	478.878	0	1.833.087	5.267.656	N=11	1,7%
10.000-20.000	996.743	1.138.558	0	10.000.000	59.205.023	N=52	18,9%
20.000-50.000	1.531.367	2.052.664	0	13.400.000	133.423.142	N=65	42,5%
50.000-100.000	2.774.645	5.142.035	785.000	18.000.000	71.988.486	N=14	23,0%
100.000-200.000	6.622.426	3.706.485	500.000	13.360.000	40.771.331	N=11	13,0%
> 200.000	-	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	N=1	1,0%
<b>Totaal</b>	<b>1.750.253</b>	<b>2.036.725</b>	<b>0</b>	<b>18.000.000</b>	<b>313.655.638</b>	<b>N=154</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.8** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en (v)SO per 31/12/2000 voor gemeenten zónder VO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld per 31/12/98</i>	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	358.812	492.095	0	3.000.000	10.826.093	N=22	32,7%
10.000-20.000	484.471	621.211	0	4.000.000	18.015.117	N=29	54,4%
20.000-50.000	779.557	860.590	26.515	1.857.459	4.302.952	N=5	13,0%
<b>Totaal</b>	<b>445.974</b>	<b>591.860</b>	<b>0</b>	<b>4.000.000</b>	<b>33.144.162</b>	<b>N=56</b>	<b>100%</b>

Uit de tabellen 4.9 en 4.10 blijkt dat de groep kleine gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs in 2000 gemiddeld bijna 248 duizend gulden voor onderwijshuisvesting heeft gereserveerd en de kleine gemeenten zonder voortgezet onderwijs ruim 241 duizend gulden.

**Tabel 4.9** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO in 2000 voor gemeenten met VO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	300.844	247.843	29.345	761.716	2.478.434	N=10	2,1%
10.000-20.000	357.531	705.630	37.185	10.000.000	27.519.574	N=39	23,7%
20.000-50.000	910.520	949.064	0	10.800.000	50.300.384	N=53	43,3%
50.000-100.000	3.155.566	2.609.279	405.369	10.000.000	26.092.785	N=10	22,5%
100.000-200.000	2.151.879	1.084.590	298.000	2.456.578	9.761.308	N=9	8,4%
<b>Totaal</b>	<b>1.029.980</b>	<b>959.938</b>	<b>0</b>	<b>10.800.000</b>	<b>116.152.485</b>	<b>N=121</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.10** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en (v)SO in 2000 voor gemeenten zónder VO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	140.589	241.407	0	945.233	4.586.726	N=19	23,7%
10.000-20.000	199.108	563.835	18.456	9.387.000	12.404.373	N=22	64,1%
20.000-50.000	627.297	474.201	146.013	1.235.367	2.371.005	N=5	12,2%
<b>Totaal</b>	<b>208.785</b>	<b>420.915</b>	<b>0</b>	<b>9.387.000</b>	<b>19.362.104</b>	<b>N=46</b>	<b>100%</b>

---

## **5 GEMEENTEFONDSUITKERING EN KOSTEN ONDERWIJSHUISVESTING**

In dit hoofdstuk komt de hoogte van de gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting aan de orde. Informatie over de gemeentefondsuitkeringen is verkregen via het Ministerie van Financiën. De Gemeentefondsuitkering bestaat uit een algemene uitkering, een verrekening voor gelden van sportvelden (alleen in 1997) en een integratie-uitkering. De integratie-uitkering bevat ook weer een algemeen deel, een deel bijzondere vergoeding en een deel (aanvullende) suppletie.

Door de toevoegingen aan het Gemeentefonds zijn de bedoelde middelen deel gaan uitmaken van de totale gemeentefondsbegroting. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de al aanwezige middelen. Het Gemeentefonds is niet ingericht op afzonderlijk zichtbaar maken van eerder toegevoegde bedragen. De facto bestaat er niet zo iets als een budget voor huisvesting onderwijs. Dit betekent dat gemeenten een integrale afweging kunnen maken welk deel van deze algemene middelen ze beschikbaar stellen voor onderwijshuisvesting. Het gaat hier dus niet om een doeluitkering, een uitkering specifiek bedoeld voor onderwijshuisvesting.

In het kader van de onderzoeksopzet is het niettemin onvermijdelijk voor de afzonderlijke gemeenten een indicatie te geven van de middelen die geacht kunnen worden voor de onderwijshuisvesting beschikbaar te zijn. In het licht van het vorenstaande is dat slechts met de nodige voorbehouden te verstrekken. Voor het onderzoek is op dit punt aangesloten bij het concept van periodiek onderhoud van het Gemeentefonds. Dat onderhoud vindt op clusterniveau plaats, en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. De onderwijshuisvesting maakt onderdeel uit van het cluster Zorg. Het is in de praktijk technisch mogelijk de clusters vergaand op te splitsen naar afzonderlijke onderdelen als de onderwijshuisvesting. Dat is in het onderhavige geval gebeurd. In de bijlage is uiteengezet hoe het ministerie van Financiën het budget voor de onderwijshuisvesting heeft berekend.

Ondanks dat het hier niet om een doeluitkering gaat, is toch een vergelijking gemaakt tussen de gemeentefondsuitkering en de totale kosten ten behoeve van onderwijshuisvesting. Deze berekening is uitgevoerd voor het kunnen maken van een schatting van de totale uitgaven van de gemeenten in verhouding tot het gedecentraliseerde budget. Ook hierbij is echter weer de kanttekening te plaatsen dat gemeenten bij het bepalen van hun jaarlijkse kosten uitgaan van verschillende afschrijvingsmethodieken en –termijnen. De verschillende lasten en daarmee de geschatte eigen investeringen zijn hierdoor niet helemaal goed te vergelijken. De cijfers die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd geven daarom een indicatie van de eigen investeringen van gemeenten in onderwijshuisvesting. Evenals in de vorige drie hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die voor 1998 gevonden zijn.

## 5.1 Gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting

In tabel 5.1 is te zien dat in 2000 in totaal bijna 2,1 miljard gulden uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting aan alle gemeenten tezamen is uitgekeerd (in 1998 was dit ruim 1,8 miljard gulden)<sup>1</sup>.

**Tabel 5.1** Aandeel gemeentefondsuitkering 2000 voor 504 gemeenten<sup>2</sup>

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	699.478	777.214	149.340	2.201.156	73.835.358	N=95	3,5%
10.000-20.000	1.541.850	1.765.557	839.361	4.031.712	307.206.953	N=174	14,6%
20.000-50.000	3.426.646	3.946.716	1.996.230	7.947.197	686.728.652	N=174	32,7%
50.000-100.000	8.882.216	10.164.242	5.668.486	14.787.474	365.912.718	N=36	17,4%
100.000-200.000	17.341.757	19.587.271	14.058.109	38.186.774	391.745.410	N=20	18,7%
> 200.000	54.422.695	54.850.946	26.476.851	83.517.365	274.254.730	N=5	13,1%
<b>Totaal</b>	<b>3.406.535</b>	<b>4.166.039</b>	<b>149.340</b>	<b>83.517.365</b>	<b>2.099.683.822</b>	<b>N=504</b>	<b>100%</b>

Voor de 315 gemeenten die in de enquête informatie hebben gegeven over de totale kosten voor onderwijshuisvesting in 2000 is in totaal bijna 1,5 miljard gulden uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting beschikbaar (zie tabel 5.2).

**Tabel 5.2** Aandeel gemeentefondsuitkering 2000 voor 315 responsgemeenten<sup>3</sup>

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000	Totaal % 2000
< 10.000	728.269	870.680	149.340	2.201.156	39.180.618	N=45	2,6%
10.000-20.000	1.596.000	1.830.285	839.361	3.839.991	208.652.500	N=114	13,9%
20.000-50.000	3.506.959	3.849.169	2.002.080	7.820.969	431.106.976	N=112	28,8%
50.000-100.000	9.202.241	10.165.312	5.668.486	14.787.474	243.967.492	N=24	16,3%
100.000-200.000	17.684.139	19.934.231	14.058.109	38.186.774	299.013.460	N=15	20,0%
> 200.000	60.187.819	54.850.946	26.476.851	83.517.365	274.254.730	N=5	18,3%
<b>Totaal</b>	<b>3.778.699</b>	<b>4.749.764</b>	<b>149.340</b>	<b>83.517.365</b>	<b>1.496.175.776</b>	<b>N=315</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> In de bijlage is aangegeven hoe het ministerie van Financiën deze bedragen heeft berekend.

<sup>2</sup> Als gevolg van herindeling waren er in 2001 minder gemeenten dan in 2001. De bedragen van 2000 zijn verrekend naar de gemeentestand van 2001.

<sup>3</sup> Van de 324 respondenten hebben 315 gemeenten volledige informatie over de totale kosten van onderwijshuisvesting gegeven. De 9 gemeenten die dit niet hebben gedaan zijn bij deze berekening dus buiten beschouwing gelaten.

## 5.2 Verschil uitkering en kosten voor alle responderende gemeenten

Bij het berekenen van het verschil tussen de kosten voor onderwijshuisvesting en het onderwijshuisvestingsaandeel in het Gemeentefondsuitkering is een berekening gemaakt van de kosten inclusief én exclusief de kapitaallasten van de geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen.

### Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering

Bij 263 (83%) van de responderende 315 gemeenten is in 2000 de uitkering uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting hoger dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting exclusief de herwaardering. De overschotten van deze 263 gemeenten variëren tussen 17 duizend en 4,8 miljoen gulden.

In 52 (17%) van de responderende gemeenten is de Gemeentefondsuitkering lager dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting exclusief de herwaardering. De tekorten van deze 52 gemeenten variëren tussen 5,9 duizend gulden en 32,4 miljoen<sup>1</sup>.

In tabel 5.3 is te zien dat de gemeentefondsuitkering in 2000 gemiddeld per gemeente ongeveer 396 duizend gulden hoger is dan de kosten van onderwijshuisvesting per gemeente (in 1998 was dit gemiddeld 299 duizend gulden hoger). Voor alle responderende gemeenten tezamen is de Gemeentefondsuitkering bijna 125 miljoen gulden hoger dan de kosten die deze gemeenten tezamen voor onderwijshuisvesting hebben in 2000. Bij deze lasten van onderwijshuisvesting zijn de kapitaallasten van door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen dus niet meegenomen. Indien deze lasten wel worden meegenomen ontstaat een ander beeld.

**Tabel 5.3** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000
< 10.000	143.327	181.907	-394.925	842.227	8.185.818	N=45
10.000-20.000	291.813	399.496	-3.608.084	1.268.066	45.542.580	N=114
20.000-50.000	585.932	802.697	-5.017.574	3.203.971	89.902.053	N=112
50.000-100.000	-173.491	804.806	-6.796.274	4.659.612	19.315.344	N=24
100.000-200.000	-15.503	-1.777.239	-32.356.721	4.239.515	-26.658.582	N=15
> 200.000	2.061.885	-2.304.782	-17.127.280	4.768.572	-11.523.911	N=5
<b>Totaal</b>	<b>299.160</b>	<b>396.074</b>	<b>-32.356.721</b>	<b>4.768.572</b>	<b>124.763.302</b>	<b>N=315</b>

### Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering

Indien bij de verschilberekening rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde VO-gebouwen blijkt bij 206 (65%) van de responderende 315 gemeenten de uitkering uit het Gemeentefonds hoger is dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting in 2000. De overschotten variëren tussen 7,1 duizend tot 4,8 miljoen gulden.

<sup>1</sup> De betreffende gemeente gaf aan (forse) extra afschrijvingen te hebben in 2000 en 2001.

Bij 109 (35%) van de responderende 315 gemeenten is de Gemeentefondsuitkering lager dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting in 2000. De tekorten variëren tussen 5,9 duizend gulden en 37,6 miljoen.

In tabel 5.4 is te zien dat de gemeentefondsuitkering in 2000 gemiddeld per gemeente ongeveer 324 duizend gulden lager is dan de kosten van onderwijshuisvesting per gemeente (in 1998 was dit gemiddeld 456 duizend gulden lager). Voor alle responderende gemeenten tezamen is de Gemeentefondsuitkering ruim 102 miljoen gulden lager dan de kosten die deze gemeenten tezamen hebben voor onderwijshuisvesting in 2000. Bij deze lasten van onderwijshuisvesting zijn de kapitaallasten van door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen dus wél meegenomen.

**Tabel 5.4** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering

Grootteklasse	Gemiddeld 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N
< 10.000	86.148	121.847	-830.491	842.227	5.483.118	N=45
10.000-20.000	101.612	259.079	-3.608.084	1.268.066	29.534.967	N=114
20.000-50.000	-167.734	258.656	-5.017.574	3.203.971	28.969.478	N=112
50.000-100.000	-2.187.208	-1.116.109	-6.796.274	2.595.977	-26.786.618	N=24
100.000-200.000	-4.738.030	-5.927.007	-37.623.109	4.239.515	-88.905.107	N=15
> 200.000	-6.410.670	-10.076.585	-28.191.905	4.768.572	-50.382.923	N=5
<b>Totaal</b>	<b>-456.173</b>	<b>-324.086</b>	<b>-37.623.109</b>	<b>4.768.572</b>	<b>-102.087.086</b>	<b>N=315</b>

### 5.3 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO

In de volgende tabellen (5.5 en 5.7) is het verschil tussen de Gemeentefondsuitkering en de kosten voor onderwijshuisvesting **exclusief** de kapitaallasten van de herwaardering te zien voor gemeenten met én zonder (v)SO<sup>1</sup>. Voor de 151 responderende gemeenten met (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 459 duizend hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2000 (in 1998 zijn deze gegevens niet berekend). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten met (v)SO-scholen bijna 69,4 miljoen gulden hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2000.

Voor de 164 responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 337 duizend gulden hoger dan de gezamenlijke kosten (in 1998 is dit niet berekend). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen ruim 55,3 miljoen gulden hoger dan de gezamenlijke kosten.

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om kosten van huisvesting voor alle aanwezige soorten onderwijs, dus voor BO, VO en (indien van toepassing) (v)SO.

**Tabel 5.5** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N
< 10.000	322.599	246.181	407.676	1.612.997	N=5
10.000-20.000	524.415	-919.204	1.208.129	16.256.873	N=31
20.000-50.000	991.577	-994.628	3.203.971	70.401.965	N=71
50.000-100.000	804.806	-6.796.274	4.659.612	19.315.344	N=24
100.000-200.000	-1.777.239	-32.356.721	4.239.515	-26.658.582	N=15
> 200.000	-2.304.782	-17.127.280	4.768.572	-11.523.911	N=5
<b>Totaal</b>	<b>459.634</b>	<b>-32.356.721</b>	<b>4.768.572</b>	<b>69.404.686</b>	<b>N=151</b>

**Tabel 5.6** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten zonder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N
< 10.000	164.321	-394.925	842.227	6.572.821	N=40
10.000-20.000	352.840	-3.608.084	1.268.066	29.285.707	N=83
20.000-50.000	475.612	-5.017.574	2.984.441	19.500.088	N=41
<b>Totaal</b>	<b>337.553</b>	<b>-5.017.574</b>	<b>2.984.441</b>	<b>55.358.616</b>	<b>N=164</b>

Als dezelfde tabellen **inclusief** herwaardering worden gepresenteerd (zie tabellen 5.7 en 5.8) volgt een ander beeld. Voor de 151 responderende gemeenten met (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 911 duizend lager dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2000 (in 1998 was dit gemiddeld 1,2 miljoen lager). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten met (v)SO-scholen ruim 137,6 miljoen gulden lager dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2000.

Voor de 164 responderende gemeenten zonder (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld bijna 217 duizend gulden hoger dan de gezamenlijke kosten (in 1998 was dit gemiddeld 124 duizend gulden hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten zonder (v)SO-scholen bijna 35,6 miljoen gulden hoger dan de gezamenlijke kosten.

**Tabel 5.7** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N
< 10.000	-114.837	124.627	-371.064	407.676	623.135	N=5
10.000-20.000	-59.990	188.090	-919.204	1.142.791	5.830.798	N=31
20.000-50.000	-278.081	309.538	-4.559.919	3.203.971	21.977.215	N=71
50.000-100.000	-2.187.208	-1.116.109	-6.796.274	2.595.977	-26.786.618	N=24
100.000-200.000	-4.738.030	-5.927.007	-37.623.109	4.239.515	-88.905.107	N=15
> 200.000	-6.410.670	-10.076.585	-28.191.905	4.768.572	-50.382.923	N=5
<b>Totaal</b>	<b>-1.196.824</b>	<b>-911.546</b>	<b>-37.623.109</b>	<b>4.768.572</b>	<b>-137.643.501</b>	<b>N=151</b>



**Tabel 5.8** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten zonder (v)SO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000
< 10.000	96.197	121.500	-830.491	842.227	4.859.983	N=40
10.000-20.000	161.251	285.592	-3.608.084	1.268.066	23.704.170	N=83
20.000-50.000	65.379	170.543	-5.017.574	2.984.441	6.992.263	N=41
<b>Totaal</b>	<b>124.321</b>	<b>216.807</b>	<b>-5.017.574</b>	<b>2.984.441</b>	<b>35.556.416</b>	<b>N=164</b>

## 5.4 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder VO

Het verschil tussen de Gemeentefondsuitkering en de kosten voor onderwijshuisvesting voor gemeenten met en zonder scholen voor voortgezet onderwijs is te zien in de volgende tabellen<sup>1</sup> (5.7 en 5.8). Om een goed beeld van de totale kosten te krijgen zijn bij de kostenberekening voor de gemeenten met voortgezet onderwijs in eerste instantie de kapitaallasten van de herwaardering meegenomen. Wederom is de positie van kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) van belang vanwege hun centrumfunctie.

Uit de tabellen 5.9 en 5.10 blijkt dat voor de 16 kleine gemeenten met voortgezet onderwijs de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 73 duizend gulden lager is dan de totale kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse bijna 1,2 miljoen gulden lager). Voor de 29 kleine gemeenten zonder voortgezet onderwijs is de Gemeentefondsuitkering daarentegen gemiddeld bijna 230 duizend gulden hoger dan de kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse ruim 6,6 miljoen gulden hoger).

**Tabel 5.9** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten met VO

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000
< 10.000	-84.717	-73.578	-830.491	540.052	-1.177.250	N=16
10.000-20.000	-8.646	265.281	-3.253.437	1.251.143	18.834.970	N=71
20.000-50.000	-181.370	270.082	-4.559.919	3.203.971	27.818.432	N=103
50.000-100.000	-2.187.208	-1.116.109	-6.796.274	2.595.977	-26.786.618	N=24
100.000-200.000	-4.738.030	-5.927.007	-37.623.109	4.239.515	-88.905.107	N=15
> 200.000	-6.410.670	-10.076.585	-28.191.905	4.768.572	-50.382.923	N=5
<b>Totaal</b>	<b>-770.551</b>	<b>-515.378</b>	<b>-37.623.109</b>	<b>4.768.572</b>	<b>-120.598.498</b>	<b>N=234</b>

<sup>1</sup> Het gaat hier om kosten van huisvesting voor alle schoolsoorten, dus voor BO, (v)SO en (indien relevant) VO.

**Tabel 5.10** Verschil uitkering en kosten voor gemeenten zonder VO<sup>1</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 1998	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000
< 10.000	154.494	229.668	-394.925	842.227	6.660.368	N=29
10.000 - 20.000	255.514	248.837	-3.608.084	1.268.066	10.699.998	N=43
20.000 - 50.000	-79.011	127.894	-5.017.574	2.984.441	1.151.046	N=9
<b>Totaal</b>	<b>194.854</b>	<b>228.536</b>	<b>-5.017.574</b>	<b>2.984.441</b>	<b>18.511.412</b>	<b>N=81</b>

Naast de tabellen inclusief herwaardering is het ook goed te weten wat het verschil is zonder de kapitaallasten van de herwaardering. Deze zijn weergegeven in tabel 5.11. Voor gemeenten zonder VO is uiteraard geen nieuwe tabel nodig (zie tabel 5.10). Uit tabel 5.11 blijkt dat voor de 16 kleine gemeenten met voortgezet onderwijs de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 95 duizend gulden hoger is dan de totale kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse ruim 1,5 miljoen gulden hoger).

**Tabel 5.9** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Minimum 2000	Maximum 2000	Totaal 2000	N 2000
< 10.000	95.341	-170.660	540.052	1.525.450	N=16
10.000-20.000	490.741	-3.060.387	1.251.143	34.842.582	N=71
20.000-50.000	861.660	-3.701.034	3.203.971	88.751.007	N=103
50.000-100.000	804.806	-6.796.274	4.659.612	19.315.344	N=24
100.000-200.000	-1.777.239	-32.356.721	4.239.515	-26.658.582	N=15
> 200.000	-2.304.782	-17.127.280	4.768.572	-11.523.911	N=5
<b>Totaal</b>	<b>454.068</b>	<b>-32.356.721</b>	<b>4.768.572</b>	<b>106.251.890</b>	<b>N=234</b>

<sup>1</sup> De herwaardering is uiteraard niet relevant voor gemeenten zonder voortgezet onderwijs.

## 6 INVESTERINGEN EN BEGROTING

In dit hoofdstuk komen het investeringsvolume en de begroting voor 2001 aan de orde. Evenals in de vorige vier hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die voor 1998 zijn gevonden.

### 6.1 Investeringsvolumen

Naast de gegevens over 2000 is ook gevraagd naar het investeringsvolume 2001. Onder het investeringsvolume 2001 wordt verstaan: het totaal aan investeringen in onderwijshuisvesting dat op basis van het huisvestingsprogramma 2001 is toegekend aan de schoolbesturen en op het investeringsprogramma 2001 staat.

In tabel 6.1 is weergegeven hoe groot het investeringsvolume is voor de 290 gemeenten die hierover informatie hebben verstrekt. Het gemiddelde investeringsvolume voor deze gemeenten bedraagt ruim 4 miljoen gulden per gemeente (voor 1999 was dit gemiddeld 2,8 miljoen per gemeente). Het totale investeringsvolume 2001 voor deze gemeenten tezamen bedraagt bijna 1,2 miljard gulden. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie zou dit bedrag neerkomen op 1,76 miljard gulden. In 1998 bedroeg het geëxtrapoleerde investeringsvolume 1,25 miljard.

**Tabel 6.1** Investeringsvolume voor alle responderende gemeenten

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1999	Gemiddeld 2001	Minimum 2001	Maximum 2001	Totaal 2001	N 2001	Totaal % 2001
< 10.000	524.174	636.389	0	5.200.000	24.182.768	N=38	2,1%
10.000-20.000	1.602.575	1.586.142	0	13.192.000	168.131.030	N=106	14,3%
20.000-50.000	2.480.432	2.786.529	0	24.121.676	287.012.528	N=103	24,4%
50.000-100.000	4.978.653	7.089.971	0	27.209.000	170.159.312	N=24	14,5%
100.000-200.000	16.274.400	19.148.377	554.684	58.959.625	287.225.651	N=15	24,4%
> 200.000	32.566.500	59.655.741	18.000.000	142.839.964	238.622.964	N=4	20,3%
<b>Totaal</b>	<b>2.810.577</b>	<b>4.052.877</b>	<b>0</b>	<b>142.839.964</b>	<b>1.175.334.253</b>	<b>N=290</b>	<b>100%</b>

## 6.2 Begroting

In de vragenlijst is tevens gevraagd naar de begrote kosten voor onderwijshuisvesting in 2001. De vraag naar de hoogte van begrote kosten voor de jaren ná 2001 (o.b.v. een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan) komt aan de orde in het deel over de gemeentelijke werkwijzen. Hiervoor is gekozen, omdat het programma voor 2001 al is vastgesteld terwijl een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan (IHP) een indicatie geeft van de te volgen beleidslijn in de komende jaren. Op de bedragen in een meerjarenbegroting of een IHP kan geen aanspraak gemaakt worden. Deze planning heeft hiermee betrekking op de beleidslijn die gemeenten hanteren voor onderwijshuisvesting.

Onder de **totale kosten onderwijshuisvesting van 2001** vallen:

De begrote jaarlasten van onderwijshuisvesting in 2001 (dus kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten). De lasten van de investeringen c.q. voorzieningen die op basis van het huisvestingsprogramma 2001 zijn toegekend aan de schoolbesturen in een gemeente vormen dus een onderdeel van dit totaalbedrag.

Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in 2001 van geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. Om deze reden zijn in tabel 6.2 bedragen weergegeven exclusief herwaardering. Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde begrote kosten voor 2001 5,4 miljoen gulden per gemeente bedragen (voor 1998 was dit gemiddeld 4 miljoen gulden per gemeente). De 281 gemeenten hebben tezamen in totaal ruim 1,5 miljard gulden aan kosten voor 2001 begroot. Geëxtrapolerd naar de totale populatie komt dit neer op een bedrag van 2,24 miljard gulden. In 1998 kwam de extrapolatie uit op 1,71 miljard.

**Tabel 6.2** Begrote kosten voor 2001 (exclusief herwaardering)

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1999	Gemiddeld 2001	Minimum 2001	Maximum 2001	Totaal 2001	N 2001	Totaal % 2001
< 10.000	608.173	730.422	218.600	1.900.542	29.947.309	N=41	2,0%
10.000-20.000	1.486.194	1.744.868	424.293	17.079.647	174.486.750	N=100	11,5%
20.000-50.000	3.204.225	3.311.409	1.182.000	13.521.152	324.518.064	N=98	21,3%
50.000-100.000	9.846.578	10.252.555	3.910.600	17.625.739	225.556.217	N=22	14,8%
100.000-200.000	20.968.733	30.234.254	12.555.406	151.477.960	453.513.814	N=15	29,8%
> 200.000	61.986.500	62.718.000	22.966.000	104.267.000	313.590.000	N=5	20,6%
<b>Totaal</b>	<b>4.024.718</b>	<b>5.414.990</b>	<b>218.600</b>	<b>151.477.960</b>	<b>1.521.612.154</b>	<b>N=281</b>	<b>100%</b>

### 6.3 Verschil kosten 2001 en 2000

Uit tabel 6.3 blijkt dat met betrekking tot de 278 gemeenten die zowel informatie hebben gegeven over de begrote kosten in 2001 als over de kosten in 2000, de kosten voor deze groep per gemeente gemiddeld met bijna 864 duizend gulden toenemen (bij verschil 1999-1998 was dit gemiddeld 346 duizend gulden per gemeente). De totale kosten voor deze groep gemeenten nemen met ruim 240 miljoen gulden toe.

**Tabel 6.3** Verschil kosten 2001 en 2000 (exclusief herwaardering)<sup>1</sup>

Grootteklasse	<i>Gemiddeld</i> 1999-1998	Gemiddeld 2001-2000	Minimum 2001-2000	Maximum 2001-2000	Totaal 2001-2000	N '01-'00	Totaal % '00-'01
< 10.000	9.656	54.155	-433.336	398.951	2.220.361	N=41	0,9%
10.000-20.000	147.506	312.869	-1.776.592	15.321.244	30.661.149	N=98	12,8%
20.000-50.000	221.386	353.535	-2.578.219	9.423.215	34.292.865	N=97	14,3%
50.000-100.000	396.451	788.258	-2.575.130	2.478.000	17.341.677	N=22	7,2%
100.000-200.000	2.956.761	8.522.785	-7.419.406	80.934.465	127.841.772	N=15	53,2%
> 200.000	3.860.566	5.562.272	-3.527.000	11.315.000	27.811.359	N=5	11,6%
<b>Totaal</b>	<b>346.061</b>	<b>863.918</b>	<b>-7.419.406</b>	<b>80.934.465</b>	<b>240.169.183</b>	<b>N=278</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> In de tabel is berekend: begrote kosten 2001 - kosten 2000; een positief verschil betekent dus dat de kosten in 2001 toenemen, een negatief verschil betekent dat de kosten in 2001 afnemen.

**DEEL II**  
**GEMEENTELIJKE WERKWIJZEN**

---

## **1 WIJZE WAAROP DECENTRALISATIE IN PRAKTIJK VORM KRIJGT**

In het deel gemeentelijke werkwijzen staan de keuzes en ervaringen van gemeenten met betrekking tot de decentralisatie onderwijshuisvesting centraal. Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de implementatie van de nieuwe verantwoordelijkheden in het lokale onderwijsbeleid. Hoofdstuk 2 betreft de omgang van gemeenten met de aanvragen van voorzieningen voor onderwijshuisvesting. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de meerjarenplanning van gemeenten. Tenslotte komen in hoofdstuk 4 de aanvullende opmerkingen die gemeenten hebben gemaakt naar aanleiding van de vragenlijst aan de orde. Indien verschillen zijn geconstateerd tussen gemeenten uit verschillende gemeenteklassen staan deze vermeld.

In de eerste meting over 1997 is de gemeenten gevraagd naar de totstandkoming van de gemeentelijke verordening huisvesting. Omdat deze verordening, veranderingen daargelaten, in principe vastligt is dit punt in de tweede en derde meting niet meer uitgebreid aan de orde gekomen. Voor de gegevens hierover wordt dan ook verwezen naar het rapport 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit 1999. Wel is de beoordeling van de totstandkoming en eventuele aanpassing van de gemeentelijke verordening bij de derde meting aan de orde gekomen. Dit wordt behandeld in paragraaf 1.3.

In dit deel zijn de uitkomsten van de tweede meting (1998) en de derde meting (2000) naast elkaar gepresenteerd. In sommige gevallen is alleen de informatie uit de derde meting gepresenteerd, bijvoorbeeld als het gaat om aangepaste meerjarenramingen. In de derde meting zijn over een aantal onderwerpen de vragen uit de tweede meting weggelaten, omdat daar in de tweede meting reeds voldoende informatie over is verzameld. Over andere onderwerpen zijn in de derde meting vragen toegevoegd of antwoordcategorieën uitgebreid. Waar dit het geval is, is dit toegelicht in de tekst.

### **1.1 Bestuursvorm**

De positie van de lokale overheid is onder meer als gevolg van de decentralisatie onderwijshuisvesting veranderd. Hierdoor kiezen steeds meer gemeenten voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De taken van de gemeenten en de bevoegde gezagsorganen zijn op deze manier duidelijk te scheiden en onafhankelijk van elkaar professioneel uit te voeren. Er zijn drie vormen van vermogensrechtelijke verzelfstandiging mogelijk in het openbaar onderwijs: het openbaar lichaam van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR), het bestuur als openbare rechtspersoon en het bestuur als stichting. Sinds 1998 is het ook mogelijk dat het bestuur van bijzonder en openbaar onderwijs samen in een stichting onder te brengen. De verdeling over de bestuursvormen staat in tabel 1.1. In de tabel staan de resultaten van de derde meting over 2000, uitgesplitst naar PO en VO. Gemeenten met zowel primair als voortgezet onderwijs hebben voor beide onderwijstypen apart aangegeven welke bestuursvormen aanwezig zijn.

**Tabel 1.1** Verdeling over bestuursvormen bij de derde meting

Bestuursvorm	PO	VO
Integraal bestuur	55,4%	24,8%
Bestuurscommissie ex. Art. 82	30,4%	30,8%
Openbaar lichaam van de WGR	3,3%	12,0%
Bestuur als openbaar rechtspersoon	7,2%	6,0%
Bestuur als stichting	8,3%	28,2%
Bijzonder en openbaar onderwijs in stichting	2,5%	9,4%
N	276	117

Meerdere antwoorden mogelijk

Bij gemeenten met scholen voor primair onderwijs is het integraal bestuur de meest genoemde bestuursvorm (55,4%). Dit houdt in dat het college van burgemeester en wethouders samen met de gemeenteraad het bevoegd gezag vormen. Feitelijk is het meestal de portefeuillehouder onderwijs die als schoolbestuur optreedt en op het openbaar onderwijs kan worden aangesproken. De beleidsmatige en administratieve ondersteuning is in handen van het ambtelijk apparaat en de schooldirectie draagt zorg voor het lopende beleid en de dagelijkse gang van zaken. Bij gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs komt deze bestuursvorm in ongeveer een kwart van de gevallen voor.

Het percentage gemeenten met een integraal bestuur voor het primair onderwijs is voor de kleinere gemeenteklassen hoger dan voor de grotere gemeenteklassen. Uit de enquête blijkt dat in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners bij 62,5% sprake is van een integraal bestuur. Voor de gemeenten met 50.000-100.000 inwoners is dit 52,4%. Dit is een groot verschil ten opzichte van gemeenten met 100.000-200.000 inwoners, waar slechts bij 6,3% een integraal bestuur voorkomt.

Bij gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs is de bestuurscommissie ex artikel 82 de meest genoemde bestuursvorm (30,8%). Bij gemeenten met scholen voor primair onderwijs wordt deze bestuursvorm door 30,4% genoemd. Deze bestuursvorm is niet vermogensrechtelijk verzelfstandigd maar wel bestuurlijk verzelfstandigd. De gemeente heeft nog slechts beperkte invloed. De bestuurscommissie blijft wel op de gemeentebegroting staan. Het openbaar lichaam van de Wet Gemeenschappelijke Regeling wordt voornamelijk ingezet indien gemeenten met elkaar willen samenwerken. Deze bestuursvorm komt in 3,3% van de gemeenten met primair onderwijs voor en in 12,0% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. De deelnemende gemeenten dragen alle schoolbestuurlijke bevoegdheden over, waardoor het openbaar lichaam volledig als bevoegd gezag kan functioneren. Deze bestuursvorm is ook vermogensrechtelijk verzelfstandigd.

Er kan ook worden gekozen voor het in het leven roepen van een openbaar rechtspersoon. Deze keuze is in 7,2% van de gemeenten met primair onderwijs gemaakt in 6,0% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. De openbare rechtspersoon is vermogensrechtelijk volledig zelfstandig: zij ontvangt haar geld direct van het rijk, heeft een eigen begroting en eigen regels.

Verder komt het in 8,3% van de gemeenten met primair onderwijs voor dat het bestuur van het openbaar onderwijs bij een stichting is ondergebracht. Voor het voortgezet onderwijs is dit zelfs in 28,2% van de gemeenten. Tenslotte is voor het primair onderwijs in 2,5% van de gemeenten sprake van een stichting waar zowel bijzonder als openbaar onderwijs zijn ondergebracht. Dit geldt voor 9,4% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. De stichting



is als rechtsvorm vrijwel identiek aan de openbare rechtspersoon. De stichting is privaatrechtelijk van aard en moet dus ook volgens die regels worden opgericht.

Tijdens de tweede meting (1998) is bij de vraag naar bestuursvormen geen onderscheid gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs. Toch zijn door vergelijking van de percentages van 2000 met de resultaten van de tweede meting enige verschuivingen waar te nemen. Zo was bij de tweede meting in 73,3% van de gemeenten sprake van een integraal bestuur. Het belang van deze bestuursvorm is duidelijk afgenomen. Het percentage gemeenten met vermogensrechtelijk verzelfstandigde schoolbesturen is daarentegen toegenomen ten opzichte van de tweede meting. Vooral de stichting en de stichting voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs als bestuursvorm zijn in belang toegenomen. Bij de tweede meting kwamen deze bestuursvormen respectievelijk in 2,9% en 1,8% van de gemeenten voor.

Uit deze derde meting blijkt bovendien dat in 18,9% van de gemeenten met scholen in het openbaar onderwijs de schoolbestuurlijke taken voor **alle** openbare scholen in handen zijn van een vermogensrechtelijk verzelfstandigd rechtspersoon. Bij de tweede meting was dat bij slechts 6,5% van de gemeenten het geval.

Verder blijkt dat in 16,3% van de gemeenten het bestuur van tenminste één openbare school vermogensrechtelijk is verzelfstandigd. Bij de tweede meting gold dit voor 9,2% en bij de eerste meting voor 8,7%. Er wordt hier dus een sterke toename waargenomen.

In tabel 1.2 is weergegeven welke motieven ten grondslag liggen aan de (gedeeltelijke) verzelfstandiging van het primair en voortgezet onderwijs.

**Tabel 1.2** Motieven die ten grondslag liggen aan de (gedeeltelijke) verzelfstandiging van het primair en voortgezet onderwijs

Motieven	PO	VO
Scheiden dubbelrol lokale overheid en schoolbestuur	84,8%	58,3%
Bestuurlijke schaalvergroting	53,3%	68,8%
Vergroten betrokkenheid ouders bij schoolbestuur	27,2%	20,8%
Versterken van de identiteit van openbare scholen	25,0%	18,8%
Anders	17,4%	14,6%
N	92	48

Meerdere antwoorden mogelijk

Uit tabel 1.2 blijkt dat voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs het scheiden van de dubbelrol van lokale overheid en schoolbestuur een belangrijke reden is voor (gedeeltelijke) verzelfstandiging van het onderwijs. Ook bestuurlijke schaalvergroting wordt door meer dan de helft van de gemeenten genoemd. Bij de tweede meting werd geen onderscheid gemaakt tussen PO en VO, toen werden echter het scheiden van de dubbelrol en de bestuurlijke schaalvergroting eveneens het meest genoemd door gemeenten.

## 1.2 Overleg

### Aanwezigheid en deelname overleg

Onderdeel van de decentralisatie onderwijshuisvesting is het organiseren van een gestructureerd overleg tussen gemeente en schoolbestuur inzake onderwijshuisvesting. Een vorm waarin dit overleg plaats kan vinden is het OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg), dit kan echter ook betrekking hebben op andere onderwerpen. Om deze reden is er bij de derde meting voor gekozen om niet zoals bij de tweede meting te vragen naar ervaringen met het OOGO, maar om meer specifiek te vragen naar de ervaringen met gestructureerd overleg over onderwijshuisvesting. Uit de enquêtes blijkt dat in vrijwel alle gemeenten een gestructureerd overleg over onderwijshuisvesting plaatsvindt.

In 91,4% van de gemeenten zijn scholen gevestigd ten behoeve van het openbaar onderwijs. De intensiteit van het overleg over onderwijshuisvesting tussen de gemeente en de schoolbesturen in het openbaar onderwijs is sinds 1/1/1999 toegenomen bij 41,2 % van deze gemeenten. Daarnaast zijn in 97,9% van de gemeenten scholen gevestigd ten behoeve van het bijzonder onderwijs. De intensiteit van het overleg over onderwijshuisvesting met schoolbesturen in het bijzonder onderwijs is in 55,8% van deze gemeenten toegenomen sinds 1/1/1999.

Als wordt gekeken naar de deelname aan het overleg door schoolbesturen, zegt 97,5% van de gemeenten waar gestructureerd overleg plaatsvindt dat alle in de gemeente aanwezige schoolbesturen, dus zowel voor bijzonder als openbaar onderwijs, deelnemen aan dit overleg. Met betrekking tot onderwijshuisvesting treedt in 38,6% van de gemeenten de wethouder zelf (portefeuille houder onderwijs) op als vertegenwoordiger van het door de gemeente bestuurde openbaar onderwijs. In 1998 was dit 32,7%. Andere vaak genoemde vertegenwoordigers zijn: voorzitter/secretaris bestuurscommissie, ambtenaar als representant en lid/leden van de schooldirectie.

### Inhoud en organisatie overleg

Bij de derde meting is gevraagd of er zich in de periode van 1/1/1999 tot heden veranderingen in het gestructureerde overleg inzake de onderwijshuisvesting hebben voorgedaan. Het blijkt dat in 24% van de gemeenten inderdaad veranderingen zijn opgetreden. In tabel 1.3 staan de punten vermeld waarop het gestructureerd overleg inzake onderwijshuisvesting is veranderd.

**Tabel 1.3** Punten waarop het gestructureerd overleg inzake onderwijshuisvesting is veranderd sinds 1/1/1999

	%
Onderwerpen op het gebied van onderwijshuisvesting	53,7%
Onderwerpen op het gebied van lokaal onderwijs	52,2%
Frequentie overleg	46,3%
Opzet verordening 'overleg lokaal onderwijsbeleid'	29,9%
Anders	20,9%
<b>N</b>	<b>67</b>

Meerdere antwoorden mogelijk

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat met name de onderwerpen en de frequentie van het gestructureerd overleg zijn veranderd. Bij de categorie 'anders' wordt bijvoorbeeld door een aantal gemeenten genoemd dat de veranderingen een gevolg zijn van de gemeentelijke herindeling.

Door 44 gemeenten is een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop het gestructureerd overleg inzake de onderwijshuisvesting is veranderd ten opzichte van de periode voor 1/1/1999. Uit de antwoorden blijkt dat het overleg in sommige gevallen breder is geworden, waardoor het betrekking heeft op meer dan alleen huisvesting. In een aantal gevallen wordt meer ingegaan op de lokale situatie, beleidsontwikkeling en onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de invoering van ICT en VMBO en veranderingen met betrekking tot Arbo-eisen). Ook komt het voor dat meer overleg plaatsvindt omdat men bezig is met het opstellen van een integraal huisvestingsplan. In enkele gevallen wordt hiervoor met subwerkgroepen of projectgroepen gewerkt.

### Waardering overleg

De gemeenten is gevraagd de kwaliteit van het gestructureerde overleg inzake de huisvesting te beoordelen in de hoedanigheid van lokale overheid. De kwaliteit is op basis van drie criteria gemeten: resultaat, mate van wederzijdse instemming en omgang met minderheidsstandpunten. Daarnaast is ook een algemeen oordeel gevraagd.

In tabellen 1.4 en 1.5 staan de resultaten van de metingen over 1998 en 2000. Bij vergelijking blijken geen grote veranderingen opgetreden in beoordeling van het overleg ten opzichte van 1998.

**Tabel 1.4** Beoordeling OOGO door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten), Meting over **1998**, N = 310

Kwaliteitscriterium	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Weet niet
Resultaat	58,7%	39,7%	1,6%	-
Mate van wederzijdse instemming	58,6%	39,3%	1,9%	0,3%
Omgang met minderheidsstandpunten	44,3%	50,4%	3,4%	1,9%
Algemeen oordeel	53,6%	44,2%	1,9%	0,3%

**Tabel 1.5** Beoordeling overleg inzake onderwijshuisvesting door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten), Meting over **2000**, N = 280

Kwaliteitscriterium	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Weet niet
Resultaat	60,2%	36,6%	2,2%	1,1%
Mate van wederzijdse instemming	53,6%	42,1%	3,6%	0,7%
Omgang met minderheidsstandpunten	49,4%	44,4%	4,1%	2,1%
Algemeen oordeel	54,1%	42,7%	2,5%	0,7%

Uit tabel 1.5 is af te leiden dat het overleg door bijna alle gemeenten op de verschillende onderdelen positief wordt beoordeeld. Ongeveer de helft geeft zelfs het oordeel 'goed'. De laagste waardering wordt gegeven voor de omgang met minderheidsstandpunten, al wordt er op dit punt 5% vaker het oordeel goed gegeven dan bij de vorige meting. Kijkend naar het

totale beeld lijken de antwoorden iets meer naar extreme waarden te verschuiven. Iets vaker wordt een oordeel 'onvoldoende' gegeven, maar ook iets vaker een oordeel 'goed'. Uitzondering hierop is de mate van wederzijdse instemming, waarbij minder vaak het oordeel goed wordt gegeven.

Het percentage gemeenten dat aangeeft niet te kunnen oordelen over de kwaliteit van het gestructureerd overleg is laag. Het criterium 'omgang met minderheidsstandpunten' scoort hier met 2,1% net als in 1998 het hoogst.

### **Overleg over gemeentegrenzen heen**

Mogelijk leidt de decentralisatie onderwijshuisvesting tot (een toename van) overleg tussen verschillende gemeenten. Vooral als scholen vestigingen hebben in verschillende gemeenten is het denkbaar dat tussen de betrokken gemeenten gezocht is naar afstemming op het gebied van onderwijshuisvesting.

In deze derde meting geeft 52,4% van de gemeenten aan, dat één of meer scholen een hoofdvesting, nevenvestiging of dislocatie hebben buiten de gemeentegrenzen. Dit is vrijwel niet gewijzigd ten opzichte van de tweede meting, toen dit bij 52,6% van de gemeenten het geval was.

Ongeveer de helft van deze gemeenten (48,1%) zoekt afstemming met andere gemeenten op het gebied van onderwijshuisvesting (dit komt overeen met het percentage van 47% in 1998). Uit deze derde meting blijkt verder dat de afstemming door 40,5% van de gemeenten op ambtelijk niveau wordt gezocht en door 45,9% op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Slechts 10,8% van de gemeenten zoekt afstemming op uitsluitend bestuurlijk niveau. In 1998 waren deze percentages respectievelijk 32,9%, 58,9% en 6,8%. Er wordt dus vaker op de afzonderlijke niveaus afstemming gezocht en minder vaak op beide niveaus.

## **1.3 Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening**

Tijdens de derde meting is gevraagd naar het oordeel van de gemeenten over de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen en eventueel is aangepast. De meeste gemeenten zijn (erg) positief (60,8%). Slechts enkele gemeenten hebben hier een negatief oordeel over. Dit is weergegeven in tabel 1.6.

**Tabel 1.6** Beoordeling van de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen en eventueel is aangepast

Oordeel	%
Erg positief	6,3%
Positief	54,5%
Neutraal	37,8%
Negatief	0,9%
Erg negatief	0,6%
N	336

## 1.4 Doordecentralisatie

De wet biedt gemeenten de mogelijkheid hun verantwoordelijkheden voor de huisvestingsvoorzieningen (gedeeltelijk) door te decentraliseren naar één of meer schoolbesturen. Deze mogelijkheid staat bekend onder de term 'doordecentralisatie'. In de tweede en derde meting is in de enquêtes een aantal vragen over dit onderwerp gesteld. Uit de derde meting blijkt dat in 7,6% van de gemeenten is overgegaan tot doordecentralisatie. Dit is percentueel een ruime verdubbeling ten opzichte van de 3,6% bij de tweede meting.

Door het lage aantal gemeenten waarbij doordecentralisatie heeft plaatsgevonden treden er in de kwantitatieve resultaten uit de enquêtes op sommige punten grote percentuele verschillen op. Om deze reden zijn in deze paragraaf bij een aantal onderwerpen alleen aantallen gepresenteerd.

### Mate van doordecentralisatie

Op basis van de derde meting bleek dat het verzoek tot doordecentralisatie in 44,0% van de gevallen van het schoolbestuur afkomstig was, in 16,0% van de gemeenteraad en in 40,0% van de gevallen van het schoolbestuur en de gemeenteraad samen. Bij de vorige meting kwam het verzoek tot doordecentralisatie in de helft van de gevallen van het schoolbestuur en in de andere helft van de gevallen van het schoolbestuur en de gemeenteraad samen. Het komt nu dus vaker voor dat de gemeenteraad het initiatief neemt tot doordecentralisatie.

Bij zowel de eerste als de tweede meting bleek dat geen van de gemeenten haar huisvestingstaak had doorgedecentraliseerd naar **alle** schoolbesturen. Dit is bij de derde meting veranderd. Van de gemeenten waarbij doordecentralisatie heeft plaatsgevonden hebben 6 gemeenten (24,0%) de huisvestingstaken doorgedecentraliseerd naar alle schoolbesturen. Verder gaf één gemeente aan de huisvestingstaken niet naar bepaalde schoolsoorten te hebben doorgedecentraliseerd.

In tabel 1.7 staat voor de overige gemeenten aangegeven naar welke schoolsoorten de doordecentralisatie heeft plaatsgevonden op basis van de metingen over 1998 en 2000.

**Tabel 1.7** Doordecentralisatie naar schoolsoort

	1998	2000
	N	N
Basisonderwijs	1	2
(Voortgezet) speciaal onderwijs	1	1
Voortgezet onderwijs	8	16
	9	18

Meerdere antwoorden mogelijk

In tabel 1.8 is de verdeling over de gemeenteklassen weergegeven van gemeenten waar doordecentralisatie heeft plaatsgevonden.

**Tabel 1.8** Aantal malen doordecentralisatie in de grootteklassen

Grootteklasse		<10.000	10.000– 20.000	20.000– 50.000	50.000– 100.000	100.000– 200.000	>200.000	Totaal
1998	N=	-	3	8	-	1	-	12
2000	N=	3	5	14	2	2	-	26

Doordecentralisatie lijkt vooral plaats te vinden in gemeenten met 20.000-50.000 inwoners. Percentueel gezien komt het echter in gemeenten met 50.000-100.000 en 100.000-200.000 inwoners in vergelijkbare mate voor. In de gemeenten met meer dan 200.000 inwoners heeft nog helemaal geen doordecentralisatie plaatsgevonden.

### Redenen van doordecentralisatie

Bij zowel de tweede als de derde meting wordt 'de beleving van autonomie door schoolbesturen' het meest genoemd als reden die een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de beslissing tot doordecentralisatie. Daarnaast wordt de reden 'wens schoolbestuur doordecentralisatie' door meer dan de helft van de gemeenten genoemd. Tabel 1.9 geeft een overzicht van alle genoemde redenen voor doordecentralisatie in 1998 en 2000.

**Tabel 1.9** Redenen van doordecentralisatie

	1998	2000
	N	N
Beleving autonomie schoolbesturen	9	15
Wens schoolbestuur doordecentralisatie	8	14
Combinatie met onderhoudstaken	6	11
Onderhoudstaken in één hand	5	11
Organisatorische randvoorwaarden schoolbesturen	5	8
Deregulering /vermindering uitvoeringslasten	5	7
(Deel) aan particulier initiatief	4	8
Organisatorische randvoorwaarden gemeenten	2	3
Huisvestingssituatie optimaal	1	2
Bestuursvorm openbaar onderwijs	-	3
Bestuurlijke zwaarte huisvestingstaak	-	1
Instandhouding nevenvestigingen	-	1
Anders, namelijk	1	4
<b>N</b>	<b>11</b>	<b>25</b>

Meerdere antwoorden mogelijk

### Inhoud doordecentralisatie

Bij de derde meting geven 7 gemeenten (28%) aan alle huisvestingstaken te hebben overgedragen, zonder het economisch claimrecht. Veertien gemeenten (56%) hebben alleen de gemeentelijke onderhoudstaken doorgedecentraliseerd. Vier gemeenten (16%) hebben alle huisvestingstaken inclusief het economisch claimrecht overgedragen. Bij de tweede meting had één gemeente alle huisvestingstaken inclusief het economisch claimrecht overgedragen, 4 gemeenten alle taken zonder het economisch claimrecht, één gemeente alle taken met uitzondering van uitbreiding en vervangende nieuwbouw en drie alleen de gemeentelijke

onderhoudstaken. Verder was bij de tweede meting van 3 gemeenten niet bekend welke taken waren doorgedecentraliseerd.

Uit de derde meting blijkt dat de meeste overeenkomsten (60,0%) tot doordecentralisatie voor onbepaalde tijd worden aangegaan. Daarnaast geeft 36,0% van de gemeenten aan dat er een overeenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan en in 4,0% van de gevallen is er zowel een overeenkomst voor bepaalde tijd als een overeenkomst voor onbepaalde tijd aangegaan. Het percentage gemeentes dat een overeenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan is iets gestegen ten opzichte van de tweede meting. De genoemde termijnen hiervoor zijn 3, 4, 5, 10, 15, 30 en 50 jaar, waarbij de termijn 5 jaar drie maal wordt genoemd. Bij de tweede meting was de maximale termijn 15 jaar.

Net als bij de tweede meting is de meest genoemde conditie die de gemeente aan de doordecentralisatie heeft verbonden, dat schoolbesturen geen enkele voorziening meer bij de gemeente mogen aanvragen (90,9%, N = 11). Een andere conditie die door meer dan de helft van de gemeenten wordt genoemd is dat bij verkoop van een gebouw of terrein de gemeente het eerste recht van koop heeft. Ongeveer een kwart van de gemeenten heeft het vorderingsrecht van de gemeente aan het schoolbestuur overgedragen en eveneens ruim een kwart noemt dat eventuele opbrengsten van verkoop of het afgeloste bedrag van de hypotheek uitsluitend ten goede mag komen aan de onderwijshuisvesting.

#### **Afwijzing van een verzoek tot doordecentralisatie**

In zowel de tweede als de derde meting geeft een klein aantal gemeenten aan wel eens een verzoek tot doordecentralisatie van één of meer schoolbesturen te hebben afgewezen. Voor de tweede meting was dit 8,6% en voor de derde meting 10,1%.

Een overzicht van de genoemde redenen voor afwijzing van een verzoek tot doordecentralisatie bij de meting over **1998** en **2000** staat in tabel 1.10.

**Tabel 1.10** Redenen voor afwijzing doordecentralisatie

	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Belang integraal accommodatiebeleid	41,4%	50,0%
Onderwijshuisvesting taak lokale overheid	31,0%	17,6%
Efficiency	13,8%	11,8%
Bestuurlijke zwaarte onderwijshuisvesting	13,8%	11,8%
Organisatorische randvoorwaarden schoolbesturen	10,3%	8,8%
Uitvoeringslast schoolbesturen	10,3%	5,9%
Organisatorische randvoorwaarden gemeenten	3,4%	5,9%
Anders	65,5%	58,8%
<b>N</b>	<b>29</b>	<b>34</b>

Meerdere antwoorden mogelijk

Het belang van een integraal accommodatiebeleid wordt bij beide metingen het meest genoemd als reden voor afwijzing van doordecentralisatie. Andere redenen die veel worden genoemd zijn het belang dat de gemeente hecht aan een gecoördineerde opzet van een deel van de onderhoudstaken (efficiency) en de organisatorische randvoorwaarden van

schoolbesturen (bestuurlijke en financiële deskundigheid). Verder blijkt uit tabel 1.10 dat veel gemeenten meerdere redenen noemen die samen leiden tot een afwijzing van verzoeken tot doordecentralisatie. In de categorie 'anders' wordt een aantal keer genoemd dat de gemeente een afwachtende houding aanneemt en eerst meer inzicht wil krijgen in de mogelijkheden en gevolgen van de doordecentralisatie. Ook worden een aantal keer financiële overwegingen genoemd als reden voor afwijzing van de doordecentralisatie.

Uit de derde meting blijkt verder dat nog steeds een groot deel van de gemeenten geen duidelijk beeld heeft van de mate van doordecentralisatie in de toekomst. Op de vraag of men overweegt in de toekomst over te gaan op (een verdergaande vorm van) doordecentralisatie antwoordde 32,7% van de gemeenten namelijk met 'weet niet'. Daarnaast zegt 20,0% dit wel van plan te zijn, terwijl 47,3% dit niet van plan is. Dit komt vrijwel volledig overeen met de percentages die bij de tweede meting werden gevonden. Uit de resultaten blijkt verder dat grotere gemeenten vaker aangeven in de toekomst wellicht te willen doordecentraliseren dan kleinere gemeenten.



## 2 AANVRAGEN EN TOEKENNINGEN

Schoolbesturen kunnen op twee manieren huisvestingsvoorzieningen aanvragen. De eerste manier is een aanvraag in te dienen voor opname op het programma van huisvestingsvoorzieningen (reguliere aanvragen). De tweede manier is het aanvragen van voorzieningen via de spoedprocedure. Het indienen van de aanvragen moet per school plaatsvinden. Wel is het mogelijk meerdere (met elkaar verband houdende) voorzieningen tegelijk aan te vragen.

### 2.1 Aanvragen en toekenningen capaciteit onderwijshuisvesting

Hieronder zijn de resultaten van de tweede en derde meting gepresenteerd. In de tweede meting is gevraagd naar het aantal voorzieningen dat schoolbesturen hebben aangevraagd voor opname op het huisvestingsprogramma van **1999** en via de spoedprocedure **1998**. In de derde meting is gevraagd naar de aanvragen voor het huisvestingsprogramma van **2001** en via de spoedprocedure **2000**. Daarnaast is in de tweede meting extra gevraagd naar de voorzieningen die *tot nu toe* (de tweede meting liep in de maanden februari, maart, april 1999) zijn aangevraagd voor opname op het huisvestingsprogramma voor 2000 en aanvragen via de spoedprocedure 1999. In de derde meting is ook extra gevraagd naar de voorzieningen die *tot nu toe* (de derde meting liep in de maanden maart, april, mei 2001) zijn aangevraagd voor opname op het huisvestingsprogramma voor 2002 en aanvragen via de spoedprocedure 2001.

#### Reguliere procedure

Het gemiddeld aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente bedraagt voor het programma van **2001** 28,0. In totaal zijn er bij de 331 responderende gemeenten 9280 voorzieningen via de reguliere procedure aangevraagd. In 6,6% van de gemeenten is echter geen enkele voorziening via de reguliere procedure aangevraagd. Indien deze gemeenten uit de berekening worden gelaten bedraagt het gemiddeld aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente 30,0. Voor de procedure van **1999** was het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeente 27,7. Zonder de gemeenten waarbij geen voorzieningen waren aangevraagd bedroeg dit gemiddelde 29,1.

Voor het huisvestingsprogramma van **2002** zijn bij de 329 responderende gemeenten in totaal 8974 voorzieningen aangevraagd. Gemiddeld zijn dit 28,2 aangevraagde voorzieningen per gemeente. In 7,9% van de gevallen is er geen enkele voorziening aangevraagd. Indien deze gemeenten uit de berekening worden gelaten bedraagt het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeente 30,7.

Er lijkt op basis van de bovenstaande gegevens een stijging op te treden in het gemiddeld aantal aanvragen per gemeente. Deze toename is echter toe te schrijven aan een betere vertegenwoordiging van de grotere gemeenten in de derde meting. Als gekeken wordt naar het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeenteklasse (zie tabel 2.1 en 2.2), blijkt dat het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen in alle gemeenteklassen zelfs iets is gedaald ten opzichte van de tweede meting.

In de tabellen 2.1 en 2.2 staat het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeenteklasse. Deze gemiddelden zijn inclusief de gemeenten zonder aangevraagde voorzieningen via de reguliere procedure. Tabel 2.1 geeft de resultaten voor het programma **1999**, tabel 2.2 voor het programma **2001**.

**Tabel 2.1** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor programma **1999** (2<sup>e</sup> meting)

Gemeenteklasse	Gemiddeld Aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
Minder dan 10.000 inwoners	6,4	66
10.000 tot 20.000 inwoners	13,5	122
20.000 tot 50.000 inwoners	27,3	92
50.000 tot 100.000 inwoners	69,3	27
100.000 tot 200.000 inwoners	102,4	16
Meer dan 200.000 inwoners	463,5	2
<b>Totaal</b>	<b>27,7</b>	<b>325</b>

**Tabel 2.2** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor programma **2001** (3<sup>e</sup> meting)

Gemeenteklasse	Gemiddeld Aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
Minder dan 10.000 inwoners	4,0	52
10.000 tot 20.000 inwoners	13,2	115
20.000 tot 50.000 inwoners	21,0	119
50.000 tot 100.000 inwoners	63,4	24
100.000 tot 200.000 inwoners	94,0	16
Meer dan 200.000 inwoners	407,2	5
<b>Totaal</b>	<b>28,0</b>	<b>331</b>

Van de voorzieningen die werden aangevraagd voor opnemings op het programma van huisvestingsvoorzieningen **2001** is gemiddeld 31,6% afgewezen. Van de aangevraagde voorzieningen voor het programma **1999** is gemiddeld 41% afgewezen.

Het gemiddelde percentage afwijzingen verschilt echter per gemeenteklasse. Het hoogste percentage afgewezen voorzieningen (41,6%) werd gevonden bij gemeenten met 50.000-100.000 inwoners en het laagste percentage (19,8%) bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Bij de overige gemeenten lag het percentage afgewezen voorzieningen rond de 30%.

In beide metingen zijn het 'niet noodzakelijk' bevinden van de aangevraagde voorziening en het oordeel dat de aangevraagde voorziening geen voorziening is zoals bedoeld in de huisvestingsverordening, de belangrijkste weigeringsgronden. In tabel 2.3 staat het totaaloverzicht van weigeringsgronden.

**Tabel 2.3** Weigeringsgronden voorzieningen voor programma **1999** en **2001**

	<b>1999</b>	<b>2001</b>
Niet noodzakelijk bevonden	43%	38%
Geen voorziening zoals bedoeld	30%	26%
Ontoereikendheid financiële middelen	7%	10%
Niet voldaan aan formele eisen	3%	4%
Er kan op andere wijze worden voorzien	5%	8%
Anders	12%	14%
<b>Totaal aantal weigeringsgronden</b>	<b>3711</b>	<b>3417</b>

**Spoedprocedure**

Via de spoedprocedure werden in **2000** gemiddeld 3,2 voorzieningen per gemeente aangevraagd. In totaal zijn er in de 330 responderende gemeenten 1049 voorzieningen via de spoedprocedure aangevraagd. In 44% van de gemeenten werd geen enkele voorziening via de spoedprocedure aangevraagd. Het gemiddeld aantal spoedaanvragen stijgt tot 5,8 indien deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten.

In **1998** werden gemiddeld 3,7 aanvragen via de spoedprocedure gedaan. Het percentage gemeenten waar geen enkele voorziening is aangevraagd was 39,8%. Als deze gemeenten niet in de berekening worden meegenomen stijgt het gemiddelde aantal aanvragen tot 6,2.

Tot aan het moment van de enquête zijn er voor de spoedprocedure van **2001** gemiddeld 1,6 voorzieningen aangevraagd. Als de gemeenten waarbij geen voorzieningen zijn aangevraagd (57,3%) buiten beschouwing worden gelaten stijgt het gemiddelde naar 3,8 aangevraagde voorzieningen per gemeente.

Tabel 2.4 geeft een overzicht van het gemiddeld aantal aangevraagde spoedvoorzieningen per gemeenteklasse voor **1998** (inclusief gemeenten zonder spoedaanvragen).

**Tabel 2.4** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen via spoedprocedure **1998**

Gemeenteklasse	Gemiddeld aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
minder dan 10.000 inwoners	0,7	67
10.000 tot 20.000 inwoners	1,3	121
20.000 tot 50.000 inwoners	3,4	92
50.000 tot 100.000 inwoners	8,2	26
100.000 tot 200.000 inwoners	24,7	16
Meer dan 200.000 inwoners	56,0	1
<b>Totaal</b>	<b>3,7</b>	<b>323</b>

Tabel 2.5 geeft een overzicht van het gemiddeld aantal aangevraagde spoedvoorzieningen per gemeenteklasse voor **2000** (inclusief gemeenten zonder spoedaanvragen).

**Tabel 2.5** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen via spoedprocedure **2000**

Gemeenteklasse	Gemiddeld aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
minder dan 10.000 inwoners	0,7	53
10.000 tot 20.000 inwoners	1,1	116
20.000 tot 50.000 inwoners	2,4	117
50.000 tot 100.000 inwoners	5,5	23
100.000 tot 200.000 inwoners	13,9	16
Meer dan 200.000 inwoners	50,8	5
<b>Totaal</b>	<b>3,2</b>	<b>330</b>

Uit de bovenstaande tabellen kan worden geconcludeerd dat het gemiddeld aantal aangevraagde voorziening voor de spoedprocedure van 2000 lager is dan het gemiddelde in 1998. Dit geldt voor alle gemeenteklassen.

Aangevraagde spoedvoorzieningen worden minder vaak afgewezen dan reguliere voorzieningen. Het percentage afgewezen spoedvoorzieningen **2000** bedroeg 25,5%. In **1998** bedroeg dit percentage 21%. Vooral in de gemeenten met meer dan 200.000 inwoners werd een hoog percentage (50,4%) van de aangevraagde spoedvoorzieningen afgewezen.

In tabel 2.6 zijn de weigeringsgronden voor de spoedprocedure van **1998** en **2000** weergegeven.

**Tabel 2.6** Weigeringsgronden voorzieningen spoedprocedure **1998** en **2000**

	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Geen voorziening zoals bedoeld	21%	14%
Niet noodzakelijk bevonden	18%	30%
Er kan op andere wijze worden voorzien	10%	6%
Niet voldaan aan formele eisen	11%	2%
Ontoereikendheid financiële middelen <sup>1</sup>	1%	-
Voortgang onderwijs is niet in het geding	32%	32%
Behandeld in reguliere procedure <sup>2</sup>	-	13%
Anders	8%	4%
<b>Totaal aantal weigeringsgronden</b>	<b>246</b>	<b>190<sup>3</sup></b>

Met name de weigeringsgrond 'niet noodzakelijk bevonden' is in belang toegenomen ten opzichte van 1998. De weigeringsgronden 'geen voorziening zoals bedoeld' en 'niet voldaan aan formele eisen' werden met name minder genoemd. Bij de spoedprocedure van 2000 werd bovendien bij 13% aangegeven dat de voorziening niet daadwerkelijk werd afgewezen, maar

<sup>1</sup> Deze antwoordcategorie is in de vragenlijst van de derde meting niet meer opgenomen

<sup>2</sup> Deze categorie werd in 2000 meerdermalen genoemd onder de categorie anders, bij de meting van 1998 was hiervoor geen aparte categorie opgenomen.

<sup>3</sup> In deze tabel zijn 80 afwijzingen buiten beschouwing gelaten, aangezien het aantal afwijzingen door de gemeente niet per weigeringsgrond gespecificeerd kon worden.

voor behandeling werd opgenomen in de reguliere procedure. In de categorie 'anders' werd genoemd dat de aanvragen waren ingetrokken door het schoolbestuur.

Tenslotte is aan de gemeenten gevraagd hoeveel voorzieningen er tot het moment van invullen van de enquête waren aangevraagd via de spoedprocedure van 2001. Gemiddeld waren er per gemeente 1,6 voorzieningen aangevraagd. In 57,3% van de gemeenten waren er echter nog geen spoedvoorzieningen aangevraagd. Als deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten, komt het gemiddelde op 3,8 aangevraagde spoedvoorzieningen per gemeente.

## 2.2 Omgang met bezwaar en beroep

Tegen beslissingen op grond van de gemeentelijke huisvestingsverordening kunnen bezwaren en beroepen worden ingediend. Bij de derde meting is gevraagd of in de gemeente in de periode 1/1/2000 tot het moment van invullen van de vragenlijst bezwaarschriften zijn ingediend tegen gemeentelijke beslissingen op grond van de huisvestingsverordening. Deze vraag beantwoordde 18,3% van de gemeenten bevestigend. Hierbij moet opgemerkt worden dat grote gemeenten vaker te maken hebben met bezwaren dan kleine gemeenten. De bezwaarschriften zijn meestal afkomstig van schoolbesturen van scholen in het bijzonder onderwijs (90,2%). In 1998 gold dat voor 97,4% van de gevallen. Bij de derde meting was bij 11,5% van de gemeenten een bezwaar ingediend door een verzelfstandigd schoolbestuur van een school voor openbaar onderwijs, bij 3,3% door ouders betrokken bij een school voor bijzonder onderwijs en bij 1,6% door ouders betrokken bij een school voor openbaar onderwijs.

Bij de tweede meting is gevraagd of er 'tot op heden' bezwaren tegen gemeentelijke beslissingen op basis van de verordening zijn ingediend. Ten tijde van de tweede meting bedroeg dit percentage 23,6%. In dit percentage zitten alle bezwaren (1997 en 1998) die op het moment van de enquête van de tweede meting waren ingediend.

Voor zowel de tweede als de derde meting geldt dat de meeste bezwaren zijn ingediend tegen beslissingen over aanvragen voor het huisvestingsprogramma. Van alle ingediende bezwaren was dit in 57% respectievelijk 61% het geval. Tegen beslissingen over een aangevraagde huisvestingsvoorziening via de spoedprocedure werd in 1998 door 20% en in 2000 door 24% bezwaar aangetekend. De overige bezwaren waren in 2000 gericht tegen vastgestelde bedragen voor toegekende voorzieningen en medegebruik (zie tabel 2.7).

**Tabel 2.7** Soort bezwaren

	1998	2000
Tegen beslissing programma	57%	61%
Tegen beslissing spoedprocedure	20%	24%
Tegen bedrag toegekende voorziening	14%	8%
Medegebruik	1%	2%
Verhuur	1%	0%
Gebruik en vergoeding gymnastiekruimte	2%	0%
Anders	5%	4%
N	168	166

Uit de derde meting blijkt dat gemiddeld 10,0% van de ingediende bezwaren is gehonoreerd. Voor de tweede meting lag dit percentage op 10,7%.

Het is voor belanghebbenden mogelijk om bij de arrondissementsrechtbank in beroep te gaan tegen gemeentelijke beslissingen op grond van de huisvestingsverordening. Op het moment van de derde meting waren er sinds 1/1/2000 bij de responderende gemeenten 20 beroepen ingesteld tegen 12 verschillende gemeenten. Ongeveer 40% van deze beroepen had betrekking op een aangevraagde huisvestingsvoorziening voor het programma. Daarnaast had 15% betrekking op een beslissing over een aangevraagde huisvestingsvoorziening via de spoedprocedure en 10% op het vastgestelde bedrag voor een toegekende huisvestingsvoorziening. Deze beroepen werden in 93,3% van de gevallen ingesteld door schoolbesturen in het bijzonder onderwijs.

Op het moment van de derde meting zijn van de beroepen die sinds 1/1/2000 zijn ingediend drie beroepen gehonoreerd. Daarnaast is één beroep afgewezen. Verder waren ten tijde van de enquête nog 14 beroepen in behandeling. Bij twee gemeenten is naar aanleiding van een beslissing van de Arrondissementsrechtbank op het gebied van onderwijshuisvesting een beroep ingesteld bij de Raad van State.

## 2.3 Aanvragen en toekennen extra ruimte naar aanleiding van de groepsverkleining

### Daadwerkelijk ingezette ruimte

De groepsverkleining kan leiden tot het inzetten van extra ruimte voor onderwijs. Als gevolg van de groepsverkleining is in 73% van de gemeenten in het schooljaar 2000-2001 aanwezige leegstand of extra ruimte ingezet voor onderwijshuisvesting. Gemiddeld gaat het daarbij om 6,1 lokalen per gemeente. Het gemiddeld aantal extra ingezette lokalen is natuurlijk sterk afhankelijk van de gemeentegrootte. Bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners gaat het om gemiddeld 2,0 lokalen, terwijl er bij gemeenten met 100.000-200.000 inwoners gemiddeld 20,0 extra lokalen zijn ingezet. Bij de tweede meting is dezelfde vraag gesteld voor het schooljaar 1998-1999 en daarbij gaf 50,8% van de gemeenten aan dat zij extra ruimte hadden ingezet. Het gemiddeld aantal ingezette lokalen was toen 4,2.

De wijze waarop deze extra onderwijsruimte is verkregen is weergegeven in tabel 2.8.

**Tabel 2.8** Wijze waarop extra onderwijsruimte is verkregen voor groeps grootteverkleining

	1998-1999		2000-2001	
Gebruik eigen lege onderwijsruimte		51,8%		51,7%
Noodvoorzieningen /-lokalen		40,2%		55,0%
Permanente nieuwbouw		31,1%		52,1%
Gebruik eigen overige ruimte		20,1%		28,1%
Medegebruik elders	PO	22,6%	PO	24,0%
	VO	2,4%	VO	4,5%
Anders		6,1%		9,5%
N		140		242

Meerdere antwoorden mogelijk

Uit de tabel blijkt dat het gebruik van eigen lege onderwijsruimte in beide metingen ongeveer even vaak genoemd wordt, terwijl alle overige antwoorden vaker worden gegeven. Met name de inzet van noodvoorzieningen of noodlokalen en permanente nieuwbouw worden vaker genoemd als wijze waarop extra onderwijsruimte is verkregen voor groepsverkleining.

### **Knelpunten huisvesting in het kader van de groepsverkleining**

Uit de derde meting blijkt dat 42,5% van de gemeenten knelpunten ervaart op het gebied van de huisvesting in het kader van de groepsverkleining. Daarbij blijkt dat grotere gemeenten vaker knelpunten ervaren dan kleine gemeenten. De gemeenten is gevraagd welke knelpunten zich binnen hun gemeente voordoen. Deze vraag werd door 135 gemeenten beantwoord. De genoemde knelpunten zijn gecategoriseerd en worden hieronder besproken. Ter illustratie zijn per onderwerp een aantal antwoorden van gemeenten weergegeven.

Ten eerste noemt bijna 30% van de gemeenten het gebrek aan ruimte om scholen uit te kunnen breiden als knelpunt. In enkele gevallen wordt hierbij ook genoemd dat het bestemmingsplan de uitbreiding niet toelaat.

Uitbreiding van enkele scholen is op de huidige vestigingsplaats niet meer mogelijk.

Uitbreidingsbehoefte bij school die moeilijk uitgebreid kan worden door omliggende bebouwing en bestemmingsplan.

Hiermee samenhangend noemt ruim 15% dat de bestaande huisvesting onvoldoende is. Onvoldoende lokalen zijn beschikbaar, waardoor andere ruimtes moeten worden gebruikt als leslokaal.

De scholen die in aanmerking komen voor groepsverkleining kennen geen leegstand.

Doordat extra lokalen nodig zijn voor onderwijsgebruik (ook medegebruik door andere scholen), blijft er weinig ruimte over voor bijvoorbeeld overblijven, computers en dergelijke.

Ruim 15% van de gemeenten geeft daarnaast aan dat er een tekort is aan financiële middelen om de nodige aanpassingen te kunnen realiseren.

Ontoereikende middelen uit gemeentefonds voor wat betreft onderwijshuisvesting.

Te weinig financiële armslag om de huisvesting op een adequate manier gestalte te kunnen geven in het kader van de groeps-grootteverkleining.

De uitbreidingen als gevolg van de groeps-grootteverkleining zijn onvoldoende afgedekt door de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Tenslotte noemt bijna 10% van de gemeenten als knelpunt dat het te veel tijd kost om uitbreiding te realiseren.

De termijnen, waarop de voorzieningen gerealiseerd kunnen worden, worden te vaak opgerekt door eigen en tijdrovende RO-procedures. Formeel correct, maar het is soms moeilijk uit te leggen richting scholen.

Knelpunt is de snelheid waarmee een uitbreiding gerealiseerd kan worden. Scholen verwachten dat dit binnen enkele maanden geregeld is, doch procedures bij afdeling Stedelijke inrichting etc. duren lang.

Er ligt een verzoek om twee extra lokalen te realiseren. Hiervoor moeten de noodzakelijke procedures (Wet RO/Beschermd Stadsgezicht) worden gevolgd. Lengte procedures staat haaks op de nood.

## 2.4 Leegstand

In de metingen over 1998 en 2000 is gevraagd naar de leegstand van schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs. In de enquêtes is een onderscheid gemaakt tussen leegstaande lokalen in het PO en leegstaande ruimte in m<sup>2</sup> in het VO.

Bij de derde meting geeft 64,3% van de gemeenten aan dat sprake is van feitelijke leegstand van schoolgebouwen in het primair en/of voortgezet onderwijs. Leegstand komt in grotere gemeenten vaker voor dan in kleine gemeenten. Ten opzichte van de tweede meting, waarbij 73,7% van de gemeenten aangaf te maken te hebben met feitelijke leegstand, is een daling opgetreden. Gevraagd naar het aantal lokalen dat in het PO leeg staat of voor andere bestemmingen dan onderwijs wordt gebruikt, geeft 9,8% van de gemeenten met leegstand aan hier geen inzicht in te hebben. Dit percentage is vrijwel niet veranderd ten opzichte van de tweede meting. Per gemeente met leegstand in het primair onderwijs staan gemiddeld 10,4 lokalen leeg. Voor de gemeenteklasse van minder dan 10.000 inwoners is het gemiddelde 2,4 lokalen terwijl dit voor de gemeenteklasse van 100.000-200.000 inwoners op 35,6 lokalen ligt. Het gemiddeld aantal leegstaande lokalen is licht gedaald ten opzichte van de tweede meting, toen gemiddeld 10,7 lokalen leegstonden.

Voor het VO geeft 40,2% van de gemeenten met leegstand aan geen inzicht te hebben in hoeveel ruimte in m<sup>2</sup> er in het VO leeg staat of voor andere bestemmingen dan onderwijs wordt gebruikt. Dit is iets minder dan de 48,6% die dit bij de vorige meting aangaf. Van de gemeenten die hier wel inzicht in hebben zegt 78,5% dat er geen leegstand is<sup>1</sup>. Dit komt overeen met de tweede meting. Als deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten ligt het gemiddelde per gemeente op 8103 m<sup>2</sup> leegstand of gebruik voor andere doeleinden in het voortgezet onderwijs. Dit is een vermindering van ongeveer een derde ten opzichte van de tweede meting toen per gemeente gemiddeld nog sprake was van 12553 m<sup>2</sup> leegstand.

---

<sup>1</sup> Dit zijn gemeenten waarbij wel sprake is van leegstand in het primair onderwijs.



### 3 MEERJARENPLANNING

In de enquêtes is gevraagd of gemeenten, naast het wettelijk verplichte jaarprogramma, ook een meerjarenplanning hebben opgesteld voor toekomstige onderwijshuisvesting in brede zin. Bij de derde meting gaf 67,5% van de gemeenten aan dat ze een meerjarenplanning hebben. Bij de tweede meting bedroeg dit percentage nog 61,9%. In beide metingen gaf ongeveer driekwart (75,7% in 1998 en 76,1% in 2000) aan dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel van de meerjarenplanning is. Een gemeentelijke meerjarenbegroting is in 2000 door 38,1% en in 1998 door 39,6% van de gemeenten in de meerjarenplanning opgenomen. Een meerjarenonderhoudsplan werd door 10,2% genoemd.

#### 3.1 Inhoud meerjarenplanning

Uit de meting over 2000 blijkt dat de meerjarenplanning voor 64,9% van de gemeenten geldt voor een periode van 10 jaar of minder. In 1998 was dit bij 64,6% van de gemeenten het geval. De gemiddelde duur van de plannings bedraagt over alle gemeenten 9,4 jaar. Bij de vorige meting was dit gemiddeld 9,1 jaar. Het laagste gemiddelde werd gevonden bij gemeenten met 100.000-200.000 inwoners, hun meerjarenplanningen hadden gemiddeld betrekking op 6,2 jaar. Het hoogste gemiddelde komt voor bij gemeenten met meer dan 200.000 inwoners (10,7 jaar).

Uit de enquêtes blijkt dat een meerjarenplanning vaak (mede) op het onderwerp onderhoud betrekking heeft. Voor de metingen over 1998 en 2000 springt dit onderwerp er met 82,3% respectievelijk 78,7% bovenuit. Tabel 3.1 geeft voor 1998 en 2000 een overzicht van de onderwerpen die aan bod komen in de gemeentelijke meerjarenplanningen.

**Tabel 3.1** Overzicht onderwerpen in gemeentelijke meerjarenplanningen

	1998	2000
Onderhoud	82,3%	78,7%
Nieuwbouw	64,5%	66,7%
Aanpassingen	58,6%	51,1%
Renovatie	51,7%	44,9%
Aanbouw	54,2%	75,1%
Tijdelijke voorzieningen	47,3%	49,3%
Verbouw	46,8%	37,8%
Eerste inrichting leerpakket /meubilair	42,4%	45,8%
Gymnastiek	28,1%	30,2%
Anders, namelijk	8,4%	4,9%
N	203	225

Meerdere antwoorden mogelijk

Uit de tabel blijkt dat met name het onderwerp 'aanbouw' in 2000 ten opzichte van 1998 vaker aan de orde komt in de meerjarenplanningen. Verder zijn er op dit gebied geen grote verschillen tussen 1998 en 2000.

### 3.2 Planning totale kosten 2002-2006

In de vragenlijst over de gemeentelijke werkwijzen is in de tweede en derde meting tevens gevraagd naar de begrote totale kosten voor onderwijshuisvesting voor de jaren ná 1999 c.q. 2001 (op basis van een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan). De vraag komt in dit deel aan de orde en niet in het deel over de financiële aspecten, omdat een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan (IHP) een indicatie geeft van de te volgen beleidslijn in de komende jaren. Op de bedragen in een meerjarenbegroting of een IHP kan echter geen aanspraak worden gemaakt. Hieronder zijn de totale geplande kosten weergegeven zoals die uit de derde meting blijken. Deze kosten geven het meest actuele beeld van de toekomstige plannings.

Onder de *totale kosten van onderwijshuisvesting* vallen:

De (geplande) jaarlasten van onderwijshuisvesting bestaande uit kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten. De lasten van de investeringen c.q. voorzieningen die in een bepaald jaar zullen worden toegekend aan de schoolbesturen in een gemeente vormen dus een onderdeel van dit totaalbedrag.

De vraag naar de kostenplanning voor de komende jaren is alleen gesteld aan gemeenten die hebben aangegeven over een meerjarenplanning te beschikken.

Bij de vorige meting bleek tijdens het verwerken van de antwoorden dat meerdere gemeenten de vraag naar de geplande kosten voor de komende jaren niet goed hadden geïnterpreteerd. De indruk bestond dat in meerdere gevallen alleen de onderhoudskosten waren opgenomen en in andere gevallen bedragen van investeringen voor een specifiek jaar waren opgegeven. Om toch een indicatie te kunnen geven van de te volgen beleidslijn voor de komende jaren is bekeken bij welke gemeenten het aannemelijk is dat zij alleen de onderhoudskosten of investeringsbedragen hebben opgevoerd<sup>1</sup>. De antwoorden van deze gemeenten zijn destijds buiten beschouwing gelaten. Aangezien het aannemelijk is dat tijdens de derde meting bij het invullen dezelfde fouten zijn gemaakt, zijn bij deze meting dezelfde controles uitgevoerd. Hierdoor zijn de antwoorden van gemiddeld 43 gemeenten niet meegenomen in de onderstaande berekeningen.

In de onderstaande tabellen (3.2 tot en met 3.6) is per jaar steeds een gemiddeld bedrag aan geplande lasten per gemeente, het minimale en maximale bedrag dat is opgegeven en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in de komende jaren van overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. Om deze reden zijn weergegeven bedragen exclusief de kosten van herwaardering.

---

<sup>1</sup> Indien het geplande bedrag voor een toekomstig jaar minder bedraagt dan 40% van de totale kosten opgegeven voor 2000 (in het financiële deel van de monitor), is dit geplande bedrag buiten beschouwing gelaten. Met andere woorden: kostendalingen van meer dan 60% ten opzichte van 2000 lijken niet realistisch en zijn daarom niet meegenomen in de berekening.

**Tabel 3.2** Planning totale kosten 2002

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	1.013.210	60.975	3.000.000	14.184.940	N=14	1,6%
10.000 – 20.000	2.234.635	200.000	7.290.534	93.854.667	N=42	10,4%
20.000 – 50.000	5.391.004	250.000	26.440.000	274.941.179	N=51	30,4%
50.000 – 100.000	13.797.598	3.598.500	35.000.000	193.166.370	N=14	21,3%
100.000 – 200.000	23.398.878	12.835.000	41.372.950	233.988.779	N=10	25,9%
> 200.000	47.400.000	29.800.000	65.000.000	94.800.000	N=2	10,5%
<b>Totaal</b>	<b>6.804.030</b>	<b>60.975</b>	<b>65.000.000</b>	<b>904.935.935</b>	<b>N=133</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.3** Planning totale kosten 2003

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	933841	58.889	2.172.381	12.139.936	N=13	1,6%
10.000 – 20.000	2.424.590	15.000	21.881.746	87.285.223	N=36	11,3%
20.000 – 50.000	4.237.804	70.000	30.000.000	199.176.778	N=47	25,7%
50.000 – 100.000	10.480.197	3.550.500	16.000.000	136.242.555	N=13	17,6%
100.000 – 200.000	24.351.521	12.888.000	43.060.162	243.515.213	N=10	31,5%
> 200.000	47.750.000	30.500.000	65.000.000	95.500.000	N=2	12,3%
<b>Totaal</b>	<b>6.395.535</b>	<b>15.000</b>	<b>65.000.000</b>	<b>773.859.705</b>	<b>N=121</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.4** Planning totale kosten 2004

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	911.705	56.804	2.259.276	10.940.459	N=12	1,5%
10.000 – 20.000	2.041.161	15.000	14.367.538	69.399.465	N=34	9,2%
20.000 – 50.000	4.577.288	70.000	11.000.000	178.514.228	N=39	23,7%
50.000 – 100.000	13.143.518	3.728.500	30.000.000	144.578.702	N=11	19,2%
100.000 – 200.000	25.355.284	12.961.000	44.500.000	253.552.844	N=10	33,7%
> 200.000	48.100.000	31.200.000	65.000.000	96.200.000	N=2	12,8%
<b>Totaal</b>	<b>6.973.942</b>	<b>15.000</b>	<b>65.000.000</b>	<b>753.185.698</b>	<b>N=108</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.5** Planning totale kosten 2005

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	781.810	54.718	2.349.600	8.599.905	N=11	1,4%
10.000 – 20.000	2.253.389	200.000	15.300.000	54.081.327	N=24	8,5%
20.000 – 50.000	4.218.427	500.000	10.300.000	134.989.651	N=32	21,3%
50.000 – 100.000	12.178.846	7.500.000	27.300.000	97.430.769	N=8	15,3%
100.000 – 200.000	24.354.375	12.975.000	46.000.000	243.543.751	N=10	38,3%
> 200.000	48.300.000	31.600.000	65.000.000	96.600.000	N=2	15,2%
<b>Totaal</b>	<b>7.301.671</b>	<b>54.718</b>	<b>65.000.000</b>	<b>635.245.403</b>	<b>N=87</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.6** Planning totale kosten 2006

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	1.016.649	52.633	3.378.600	8.133.189	N=8	1,5%
10.000 – 20.000	1.746.348	200.000	4.582.775	36.673.313	N=21	6,8%
20.000 – 50.000	3.631.656	70.000	8.367.205	101.686.361	N=28	18,9%
50.000 – 100.000	14.640.086	7.100.000	28.000.000	102.480.605	N=7	19,1%
100.000 – 200.000	27.306.521	12.975.000	47.500.000	191.145.646	N=7	35,6%
> 200.000	48.300.000	31.600.000	65.000.000	96.600.000	N=2	18,0%
<b>Totaal</b>	<b>7.352.317</b>	<b>52.633</b>	<b>65.000.000</b>	<b>536.719.114</b>	<b>N=73</b>	<b>100%</b>

Uit de tabellen is af te leiden dat de responderende gemeenten voor 2002 gemiddeld 6,8 miljoen gulden aan kosten voor onderwijshuisvesting plannen, voor 2003 gemiddeld 6,4 miljoen gulden, voor 2004 gemiddeld 7,0 miljoen gulden, voor 2005 gemiddeld 7,3 miljoen gulden en voor 2006 gemiddeld 7,4 miljoen gulden.

Bij de tweede meting hadden de responderende gemeenten voor 2000, 2001 en 2002 gemiddeld 5 miljoen gulden aan kosten voor onderwijshuisvesting gepland, voor 2003 gemiddeld 5,8 miljoen gulden en voor 2004 gemiddeld 6 miljoen gulden per gemeente. Bij beide metingen is dus een stijgende lijn waar te nemen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het percentage gemeenten met een meerjarenplanning voor de groep kleinere gemeenten lager is dan voor de groep grotere gemeenten. Dit heeft een positieve (opwaartse) invloed op het totale gemiddelde kostenniveau in de 5 bevroegde jaren.

### 3.3 Maximumbedrag

De gemeenten is gevraagd of zij bij de planning en/of toekenning van de huisvestingsbehoefte de hoogte van de huidige uitkering in het Gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting als maximumbedrag hanteren. Bij de derde meting is deze vraag door 16,6% van de gemeenten bevestigend beantwoord. Bij de tweede meting was dit nog een kwart. Grote gemeenten hanteren de huidige uitkering in het Gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting minder vaak als maximumbedrag dan kleine gemeenten.

Aan de gemeenten die aangeven dat zij een ander bedrag hanteren is gevraagd of dat bedrag hoger of lager is dan de uitkering in het gemeentefonds. Bij de derde meting blijkt 27,2% een hoger bedrag te hanteren en 62,5% hanteert geen maximumbedrag. Slecht 3,0% hanteert een lager bedrag dan de uitkering in het gemeentefonds. Bij de tweede meting hanteerde 17,4% een hoger bedrag, 2,1% een lager bedrag en hanteerde 42,6% geen maximumbedrag.

Het merendeel van de gemeenten (55%) geeft aan dat ze niet weten hoeveel procent het eigen maximumbedrag afwijkt van de huidige uitkering in het Gemeentefonds. Bij de gemeenten die dit wel hebben ingevuld bleek dat voor 18,4% van de gemeenten het eigen maximumbedrag 1 tot 10% afweek van de huidige uitkering in het Gemeentefonds, voor 8,4% van de gemeenten 11 tot 20%. Voor 6,8% van de gemeenten wijkt het eigen maximumbedrag

meer dan 100% af van de uitkering in het Gemeentefonds. Al deze gemeenten hanteren een hoger maximumbedrag dan de huidige uitkering in het Gemeentefonds<sup>1</sup>.

Uit de verdeling over de grootteklassen blijkt dat het eigen maximumbedrag in grote gemeenten percentueel meer afwijkt van de uitkering in het Gemeentefonds dan in kleine gemeenten.

---

<sup>1</sup> Van de gemeenten die een lager maximumbedrag hanteerden, heeft slechts één gemeente een percentage ingevuld, deze is daarom bij deze berekening buiten beschouwing gelaten.

---

## 4 AANVULLENDE OPMERKINGEN

In totaal hebben 75 gemeenten aanvullende opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de vragenlijst. Dit deden zij aan het einde van de vragenlijst of via een nagezonden of bijgevoegde brief. Onderwerpen die bij meerdere gemeenten aan de orde kwamen, zijn gecategoriseerd. Hieronder zijn de verschillende onderwerpen besproken, waarbij per onderwerp ter illustratie een aantal opmerkingen van gemeenten zijn weergegeven.

Ten eerste maakten ongeveer 20% van de gemeenten opmerkingen over het tekort aan financiële middelen om de benodigde huisvesting te kunnen bekostigen.

Goede huisvesting is noodzakelijk om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. De financiering van huisvesting, via de gemeente als lokale overheid, maar ook de vergoedingen aan de schoolbesturen laat te wensen over. Beide instanties moeten andere middelen aanwenden om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de gebouwen (en daarmee het onderwijs) op niveau blijft.

Het blijft dat de normbedragen voor uitbreiding nieuwbouw van scholen volstrekt onvoldoende zijn. Onlangs heeft de gemeente ca. 25% meer moeten uitgeven voor vervangende nieuwbouw in het voortgezet onderwijs.

De gemeente X is een Vinexgemeente. Het aantal inwoners zal hierdoor verdubbelen. Deze ontwikkeling betekent voor de gemeente veel investeringen (onderwijs / kinderopvang / sport / sociaal cultureel) die niet zijn op te brengen. De uitkering in het gemeentefonds is om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen vele malen ontoereikend.

Het moge duidelijk zijn dat de toekomstige investeringen, gekoppeld aan de heel grote bedragen die in de afgelopen jaren al beschikbaar zijn gesteld een (te) groot beslag leggen op de beperkte gemeentelijke middelen. Wij wijzen op de noodzaak de bedragen in het gemeentefonds t.b.v. onderwijshuisvesting aanzienlijk te verhogen.

Door ongeveer een derde van deze gemeenten wordt dit tekort aan financiële middelen in verband gebracht met onderwijskundige en andere ontwikkelingen, als gevolg waarvan aanpassingen aan de schoolgebouwen noodzakelijk zijn.

Huisvestingsvoorzieningen VO als gevolg van invoering ICT, tweede fase en VMBO leerwegen worden financieel niet gecompenseerd door het ministerie van OCenW.

Financiële middelen ontbreken voor autonome ontwikkelingen zoals ARBO voorzieningen.

De combinatie van klassenverkleining, brede schoolontwikkeling en het inhalen van achterstanden zullen voor de toekomst een tekort op de middelen uit het gemeentefonds laten zien.

De vraag om nieuwe investeringsruimte is een gevolg van het in- c.q. doorvoeren van enkele nieuwe onderwijsprocessen zoals VMBO en Studiehuis. Deze processen zijn door de rijksoverheid geëntameerd zonder daarbij financiële ruimte te creëren voor het realiseren van adequate huisvesting. Wij bestrijden met nadruk dat deze vernieuwingsprocessen los gezien kunnen worden van huisvestingsvraagstukken.

Bijna de helft van de gemeenten die opmerkingen maakten over een tekort aan financiële middelen brengen dit tekort aan financiële middelen in verband met de verdeling van de gelden over de verschillende gemeenten.

Nog geen oplossing voor doorsluiting huisvestingsgelden bij dislocaties in PO. Gemeente van hoofdvestiging krijgt uitkering, gemeente van dislocatie draagt de diverse lasten. Wettelijk is geen overdracht door gemeente hoofdvestiging geregeld of bijtelling leerlingen gemeente dislocatie. De reparatiewetgeving op dit punt laat op zich wachten.

Gemeente X heeft een regionale functie t.a.v. onderwijs (VO). In de bekostiging komt dit onvoldoende tot uitdrukking. Wij hebben dan ook een verzoek gericht aan de 2<sup>e</sup> kamer om de bekostiging te wijzigen ten gunste van dit soort situaties. Uit het thans voorliggende concept blijkt dat wij desondanks weer in moeten leveren. Dit zal tot gevolg hebben dat of de belastingdruk verhoogd zal moeten worden omdat leerlingen uit buurgemeenten hier een VO school bezoeken of het voorzieningenniveau lager zal worden.

Net als bij andere gemeenten worden wij ook geconfronteerd met een discrepantie in wetgeving ingeval hoofd- en nevenvestiging in verschillende gemeenten staan.

Een ander onderwerp van ongeveer 10% van de gemeenten met opmerkingen is de meerjarenplanning. Een aantal van hen geeft aan dat een plan in ontwikkeling is. Anderen beschrijven de (afwijkende) manier waarop zij te werk gaan.

Onderhoud/verbouw is bij ons geregeld via een convenant: besturen dienen geen aanvragen meer in, maar alles wordt onderhouden via meerjarenonderhoudsplan (binnen- en buitenkant). Besturen storten 90% van de gelden voor materiële instandhouding onderhoud, gemeente past de rest bij.

Op basis van MOP (opgesteld door extern bureau) ontvangen schoolbesturen een beschikking waarin staat vermeld welk bedrag zij toegekend krijgen. Er wordt dus tot op heden niet gewerkt volgens de verordening i.v.m. kosten/tijdsbesparing. Binnenkort wordt dit in de vorm van een evaluatie met de schoolbesturen en actualisatie verordening opnieuw aan de orde gesteld.

Een gedeelte van het onderhoud dat door het bevoegd gezag moet worden uitgevoerd, is op basis van een convenant naar de gemeente gecentraliseerd. De gemeente heeft het totale buitenonderhoud van de school op zich genomen. In ruil hiervoor ontvangt de gemeente jaarlijks een bedrag van het schoolbestuur. (In de gemeente is slechts sprake van een schoolbestuur). Het convenant loopt tot 2006. Het is de bedoeling om na die periode door te decentraliseren.

## BIJLAGE 1 TOELICHTING BEREKENING GEMEENTEFONDSUITKERING

### Berekening onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds 2000 per gemeente

#### Verdeelmaatstaven

Het totale budget in het gemeentefonds is over de gemeenten verdeeld aan de hand van ongeveer 50 verdeelmaatstaven (57 in 2001). Een verdeelmaatstaf is een gemeentelijk kenmerk als inwonertal, oppervlakte van de gemeente of aantal uitkeringsontvangers. Elke verdeelmaatstaf telt per gemeente een aantal eenheden, bijvoorbeeld X inwoners of Y hectare. Dit zijn de zogenaamde volumina. Aan elke eenheid van de maatstaven is door de gemeentefondsbeheerders een voor alle gemeenten gelijk bedrag per eenheid verbonden. Vermenigvuldiging per gemeente van alle eenheden van alle maatstaven met het bijbehorende bedrag per eenheid en met de zogenoemde 'uitkeringsfactor gemeentefonds'<sup>1</sup>, resulteert in de algemene uitkering.

#### Onderwijshuisvesting

De gelden voor onderwijshuisvesting zijn in het gemeentefonds verdeeld via 8 maatstaven. Deze zijn weergegeven in tabel 1, met bijbehorende bedragen per eenheid 2000.

**Tabel 1** Verdeelmaatstaven onderwijshuisvesting, inclusief bijbehorend bedrag per eenheid

Verdeelmaatstaf	Bedrag per eenheid (f) 2000
Inwoners < 20 jaar	244,77
Lage inkomens	8,25
Minderheden	17,98
Klantenpotentieel lokaal	7,87
Klantenpotentieel regionaal	1,24
Leerlingen SO en VO (gewogen)	437,94
Oppervlakte land en binnenwater	9,57
Omgevingsadressendichtheid	-2,34

De bedragen per eenheid (b.p.e.'s) zijn afgeleid van de bedragen die in 1997 aan het gemeentefonds zijn toegevoegd en de mutaties die sindsdien in de b.p.e.'s hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld als gevolg van de middelen die aan het gemeentefonds zijn toegevoegd voor de groepsgrootteverkleining. Bovenstaande leidt in 2000 tot een totaalbudget voor de onderwijshuisvesting van 2.099.683.822,15 gulden.

De beschreven methode is van toepassing als het gaat om het aandeel van afzonderlijke gemeenten. Als de vraag naar het landelijke totaalbedrag centraal staat komt een andere

<sup>1</sup> De uitkeringsfactor maakt de som van de berekende uitkeringen per gemeente (verdeelmaatstaven maal bedrag per eenheid) gelijk aan het landelijk beschikbare bedrag in het gemeentefonds.



methode naar voren. Die methode verhoogt het initiële budget uit 1997 (1,7 miljard gulden) met de bedragen uit de taakmutaties en de jaarlijkse accessen. Via deze benadering komt het fictieve budget in 2000 uit op 2,121 miljard gulden. Het verschil is verklaarbaar door de specifieke ontwikkeling van de afzonderlijke verdeelmaatstaven.

In beide benaderingen is uitgegaan van de meest actuele gegevens (accrescijfers en uitkeringsfactoren). Bij gebruik van de gegevens die beschikbaar waren ten tijde van de behandeling van de gemeentelijke begrotingen (septembercirculaire 1999), komen de bedragen circa 40 miljoen gulden lager uit.